

HELSINGIN KAUPPAKORKEAKOULU
Kansantaloustieteen laitos



**KANSAINVÄLINEN VALUUTTARAHASTO -
Katsaus rahaston toiminnan ongelmiin ja esitettyyn kritiikkiin**

HELSINGIN
KAUPPAKORKEAKOULUN
KIRJASTO

10809

Kansantaloustieteen
pro gradu -tutkielma
Miira Nyman
Kevät 2008

Kansantaloustieteen laitoksen johtajan päätöksellä 6,5 2008 hyväksytty
arvosanalla hyvä, 70 p.

Tarkastajat:

Prof. Pertti Haaparanta
Prof. Matti Pohjola

**KANSAINVÄLINEN VALUUTTARAHASTO - KATSAUS RAHASTON TOIMINNAN ONGELMIIN
JA ESITETTYYN KRITIIKKIIN**

Tutkielman tavoitteena on kuvata Kansainvälisen valuuttarahaston toiminnan keskeiset ominaisuudet ja kartoittaa rahaston toiminnan laatua arvioivaa keskustelua.

Tutkielma toteutetaan kirjallisuuskatsauksena ja aihetta käsitellään pääasiassa akateemisten tutkimusten ja työpapereiden pohjalta. Aineistona on käytetty julkista lähdemateriaalia, kuten Kansainvälisen valuuttarahaston ja sen Itsenäisen arviointitoimiston tuottamaa materiaalia, muuta tutkimus- ja julkaisuaineistoa sekä eri tutkijaryhmien ja organisaatioiden julkaisuja ja lehtiartikkeleita.

Työssä kartoitetaan lyhyesti Kansainvälisen valuuttarahaston taustaa, kuvataan rahaston tämänhetkinen organisaatio ja toimintaperiaatteet. Samassa yhteydessä tutkitaan minkälaista keskustelua kunkin osa-alueen keskeiset ongelmat ovat herättäneet ja lisäksi kartoitetaan keskusteluun osallistuneet tahot. Keskustelua on herättänyt mm. onko rahasto kyennyt toiminnallaan riittävässä määrin vastaamaan muuttuneen ympäristön aiheuttamiin tarpeisiin. Jäsenmaiden roolit ovat polarisoituneet lainanantajiksi ja -ottajiksi ja rahaston päätöksentekorakennetta sekä pääjohtajan valintaprosessia on alettu pitää rahaston toimintaa leimaavan länsimaisuuden symbolina. Uusliberalistisen talouspolitiikan vaikutukset ovat nähtävissä rahaston rakennesopeutusohjelmissa, joiden rakenne ja tavoitteet on kyseenalaistettu. Ohjelmien toimivuutta erityisesti kriisienhallintatilanteissa on arvosteltu ja esitetty kansainvälisten finanssi-instituutioiden rooliin selkiyttämistä. Tutkimuksen tuloksena todetaan, että Kansainvälisen valuuttarahaston organisaation ja toimintojen reformi on tarpeen erityisesti rahaston legitimitetin kohentamiseksi ja säilyttämiseksi. Avoimeksi jää miten suuri ja minkä suuntainen vaikutus uudistuksilla jatkossa on rahaston käytännön toimintaan ja sen harjoittamaan politiikkaan.

Avainsanat: Kansainvälinen valuuttarahasto, IMF, Bretton Woods, finanssi-instituutiot.

JOHDANTO.....	2
1 KANSAINVÄLINEN VALUUTTARAHASTO INSTITUUTIONA	3
1.1 BRETTON-WOODS INSTITUUTIOIDEN LYHYT HISTORIA.....	3
1.2 JÄSENISTÖ JA RAHOITUS.....	5
1.3 ORGANISAATIO JA HALLINTO	6
1.4 TOIMINTAPERIAATTEET	9
1.5 TOIMINNAN MUOTOJA	9
1.5.1 Seuranta.....	9
1.5.2 Tekninen tuki.....	11
1.5.3 Antolainaus	12
2 KANSAINVÄLISEN FINANSSIARKKITEHTUURIN (HIDAS) REFORMI	14
2.1 NYKYTILANTEEN KRIITTISET ARVIOIJAT	14
2.2 ORGANISATORISET JA HALLINNOLLISET KYSYMYKSET.....	15
2.2.1 Pääjohtajakysymys ja henkilöstöpolitiikka.....	15
2.2.2 Ongelmat maksuosuuksien määrittelyssä.....	17
2.2.3 Maksuosuuksien vaikutuksesta johtokunnan kokoonpanoon ja päätöksentekoon.....	21
2.2.4 Rahaston vastuusta jäsenmailleen	24
2.2.5 Läpinäkyvyys Kansainvälisen valuuttarahaston ja sen jäsenmaiden toiminnassa	25
2.2.6 Hyvien hallintotapojen noudattamisesta.....	30
2.3 MUITA TOIMINNALLISIA VAIKEUKSIA	32
2.3.1 Rahaston oman rahoituksen järjestäminen.....	32
2.3.2 Toiminnan koordinointi muiden instituutioiden kanssa.....	36
2.3.3 Yhteistyöstä kansalaisjärjestöjen ja muiden hallitusten ulkopuolisten yhteisöjen kanssa.....	38
2.4 KANSAINVÄLISEN VALUUTTARAHASTON RAHOITUSOHJELMAT KÄYTÄNNÖSSÄ .	43
2.4.1 Rahoituksen ja ohjauksen välineet	43
2.4.2 Uusliberalismin vaikutuksista ja ehdollisuuden tavoitteista.....	44
2.4.3 Ongelmia ohjelmien käytännön toteutuksessa	46
2.4.4 Rahaston kriisienhallinnan onnistumisesta.....	50
2.4.5 Rahaston toiminnan legitimitetistä	52
3 YHTEENVETO - KANSAINVÄLISEEN VALUUTTARAHASTOON KOHDISTUVIA ODOTUKSIA.....	54
LÄHTEET	57
LINKKEJÄ	63
LUETTELO KUVIOISTA JA TAULUKOISTA	64

JOHDANTO

Kansainvälisen valuuttarahaston toimintaympäristö on muuttunut radikaalisti rahaston ensimmäisten vuosikymmenien kultakantaan ja kiinteisiin valuuttakursseihin perustuneesta talous- ja rahajärjestelmästä. Erityisesti viime aikojen finanssikriisit ovat herättäneet kansainvälisen yhteisön pohtimaan, mitä kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden pelisäännöille pitäisi tehdä. Yleinen keskustelu Kansainvälisen valuuttarahaston roolista globalisaation edistäjänä on lisääntynyt osana laajempaa, globalisaation merkitystä analysoivaa keskustelua. Valuuttarahaston kritikoihin lukeutuu monenkirjava joukko yhteiskunnallisesti, taloudellisesti, poliittisesti tai uskonnollisesti motivoituneita yhteenliittymiä, tutkimuslaitoksia ja asiantuntijoita. Myös rahaston omissa julkilausumissa on tunnustettu rahaston tarve uudistaa toimintojaan. Rahaston kohtaamalle kritiikille on tunnusomaista tietty konsensuksen puute ja rahastoa syytetäänkin samanaikaisesti liiallisesta markkinavoimien edistämisestä ja toisaalta vapaan talouden lainalaisuuksien rajoittamisesta.

Rahaston legitimitetin kannalta yhdeksi keskeiseksi kysymykseksi on noussut jäsenmaiden epätasainen edustus rahaston toiminnassa ja päätöksenteossa. Jäsenmaiden maksuosuuksiin perustuva äänivalta ei kaikilta osin enää heijasta jäsenmaiden painoarvoa maailmantaloudessa. Rahaston jäsenistö on polarisoitunut kehittyviin ja kehittyneisiin maihin, joista jälkimmäiset edelleen turvautuvat rahaston ohjelmiin ja rahoitukseen, mutta jotka eivät käytännössä pysty vaikuttamaan rahaston toimintaperiaatteisiin. Maailmanpankin kanssa laaditusta kirjoittamattomasta sopimuksesta valita rahastoon säännönmukaisesti eurooppalainen pääjohtaja on noussut jonkinlainen symboli rikkaiden ja teollistuneiden länsimaiden ylivallelle rahaston päätöksenteossa. Kansainvälisen valuuttarahaston uusliberalistisista rakennesopeutusohjelmista ja rahaston onnistumisesta kriisinhallinnassa on julkaistu laaja määrä tutkimuksia ja arviointeja. Tietyissä tilanteissa rahaston ohjelmista on tullut suunniteltua pidempiaikaisempia rahoitusjärjestelyjä, joilla on ollut tavoitteistaan huolimatta jopa uudistuksia hidastava vaikutus.

Työssä kuvataan aluksi Kansainvälisen valuuttarahaston lyhyt historia ja lisäksi rahaston tämänhetkinen organisaatio, jäsenistö ja toimintaperiaatteet. Seuraavaksi työssä käsitellään tarkemmin rahaston keskeisiä organisatorisia, hallinnollisia ja päätöksentekorakenteeseen liittyviä kysymyksiä. Työ käsittelee myös rahaston asemaa suhteessa sen jäsen maihin, finanssi-instituutioihin sekä kansalaisjärjestöihin ja muihin hallitusten ulkopuolisiin yhteisöihin. Työssä esitellään myös tarkemmin rahaston tällä hetkellä käytettävissä oleva rahoitus- ja ohjausvälineistö ja käsitellään rahaston

ohjelmien onnistumista arvioivaa tutkimusta. Työssä pyritään kuvaamaan keskeiset kritiikkiä aiheuttaneet kysymykset rahaston toiminnassa ja lopuksi esitetään rahaston legitimitettiin vaikuttaneita seikkoja. Yhteenvedossa todetaan, että Kansainvälisen valuuttarahaston toimintojen perusteellinen uudistaminen on tarpeen erityisesti rahaston uskottavuuden kannalta. Avoimeksi jää miten suuri ja minkä suuntainen vaikutus uudistuksilla jatkossa tulee olemaan rahaston harjoittamaan politiikkaan.

1 KANSAINVÄLINEN VALUUTTARAHASTO INSTITUUTIONA

Tämän kappaleen tiedot perustuvat pääosaltaan siihen, miten Kansainvälinen valuuttarahasto itse toimintansa esittelee. Valuuttarahasto on nimennyt yhdeksi keskeiseksi tavoitteekseen avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämisen ja rahasto ylläpitääkin laajoja ja ajantasaisia internetsivuja osoitteessa www.imf.org.

1.1 BRETTON-WOODS INSTITUUTIOIDEN LYHYT HISTORIA

Toinen maailmansota oli vielä käynnissä Euroopassa, kun vuonna 1944 Yhdysvaltalaisessa Bretton Woodsin kaupungissa kokoontuivat yli 40 valtion edustajat sopimaan talous- ja valuuttasuhteiden uudelleenjärjestelyistä. Keskusteluja käytiin Yhdysvaltain Harry Dexter Whiten sekä Iso-Britannian John Maynard Keynesin johdolla ja neuvottelujen pyrkimyksenä oli välttää ensimmäisen maailmansodan jälkeisen taloudellisen kaaoksen kaltaisen tilanteen uusiutuminen. Pää tavoitteena voitiinkin siis pitää toimintaedellytysten luomista kansainväliselle talous- ja rahajärjestelmälle, jolloin maailmanlaajuisen yhteistyön kautta voitaisiin saavuttaa vakaus sekä teollisuusmaiden keskinäisissä että teollisuus- ja kehitysmaiden välisissä suhteissa.

Kuluneella vuosikymmenellä valtiot olivat pyrkineet tukemaan talouksiaan lähinnä asettamalla tuontirajoituksia sekä pyrkimällä devalvoiden parantamaan kilpailukykyään (ns. beggar thy neighbor -politiikka). Kansainvälisiä pääomanliikkeitä ja investointimahdollisuuksia rajoitettiin. Vaikka lyhyellä aikavälillä valtioiden tulot kasvoivat, pidemmällä aikavälillä seurauksena oli maailmantalouden yleinen heikkeneminen. Taloudet olivat joutuneet deflaatiokierteeseen - kysyntä väheni, työttömyys kasvoi, kansantulo pieneni ja maailmankauppa kutistui.

Ongelmia lähdettiin ratkaisemaan valuuttakursseja vakauttamalla sekä kannustamalla tulevia jäsenvaltioita ulkomaankaupan ja pääomanliikkeiden vapauttamiseen. Vaikka tulevan järjestelmän arkkitehtuurista syntyi erimielisyyttä, kaikki osapuolet olivat

avoimen, markkinavetoisen järjestelmän kannalla, mikä mahdollistaisi yksityisen pääoman (valuutan) ja tavarankierroksen esteettömän liikkumisen.

Kansainvälinen valuuttarahasto sai virallisesti alkunsa 1945, kun ensimmäiset 29 maata allekirjoittivat sopimuksen, jonka säännöt ja menettelyt oli suunnattu ohjaamaan maailmantaloutta. Neuvottelujen tuloksena perustettiin Kansainvälinen valuuttarahasto (International Monetary Fund, IMF) sekä Kansainvälinen jälleenrakennus- ja kehityspankki, joka nykyisin toimii osana Maailmanpankkia. Valuuttarahaston pääasialliseksi tehtäväksi muodostui kiinteiden valuuttakurssien valvominen ja lyhytaikaisista maksutasevaikeuksista kärsivien maiden luotottaminen. Maailmanpankin toiminta keskittyi alussa sodasta toipuvien maiden jälleenrakennuksen rahoittamiseen Euroopassa ja Japanissa, mutta suuntautui aina 1960-luvulta alkaen kehittyvien talouksien tukemiseen ja köyhyyden vähentämiseen Afrikassa, Aasiassa, Latinalaisessa Amerikassa, Lähi-idässä sekä Keski- ja Itä-Euroopassa.

Kansainvälisen valuuttarahaston jäsenvaltiot kiinnittivät valuuttakurssinsa Yhdysvaltain dollariin (1945 – 1971), jonka arvo oli puolestaan kiinnitetty kultaan. Kiinnitettyjä tasoja oli tarkoitus sopeuttaa ainoastaan maksutaseen ollessa epätasapainossa ja tällöinkin yhteistyössä valuuttarahaston kanssa. Tämä ns. Bretton Woods –järjestelmä toimi pitkään länsimaiden taloutta vakauttavasti ja pysyi toiminnassa aina vuoteen 1971, jolloin Yhdysvallat oman rahoitusvajeensa vuoksi joutui luopumaan kultakannastaan. Lopullisesti järjestelmästä luovuttiin 1976, jolloin kelluvat valuuttakurssit julistettiin yleisesti hyväksyttäviksi. Tämä merkitsi suurta muutosta Kansainvälisen valuuttarahaston toimintaan, olihan sen pääasiallinen toimenkuva ollut tarjota nimenomaan lyhyen aikavälin rahoitusta vaihtotaseongelmista kärsiville maille. Kelluvien valuuttakurssien myötä teollisuusmaiden rahoituksen tarve väheni ja rahaston toiminta alkoi (Maailmanpankin tavoin) suuntautua enemmän köyhempien maiden talouksien tukemiseen.

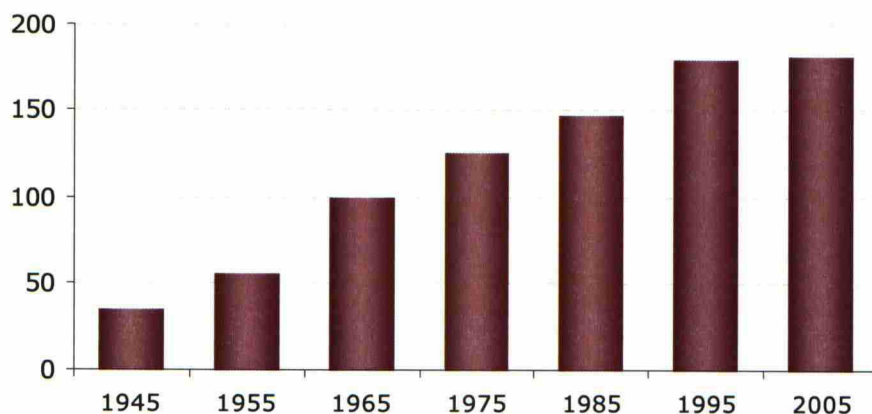
Aina 1980-luvulta alkaen Kansainvälisen valuuttarahaston toimintaan on katsottu keskeisesti vaikuttaneen ns. Washingtonin konsensuksen mukainen talouspolitiikka, joka tuolloin korvasi keynesiläisen ajattelutavan. Erityisesti 1990-luvun kriisien hoidossa alettiin hyödyntää tätä uusliberalistista talouspoliittista näkemystä, jonka mukaan talouksia pyrittiin avaamaan ripeällä aikataululla samalla kun valtion roolia vähennettiin. Vaikka menetelmä edisti useiden maiden talouskasvua, katsottiin sen usein lisäävän tuloeroja ja heikentävän maiden köyhimpien asemaa. Samanaikainen rahoitusmarkkinoiden kansainvälistyminen johti spekulatiivisten pääomanliikkeiden lisääntymiseen, mikä altisti jo ennestään heikkoja talouksia syvempiin kriiseihin. Jo

1980-luvulla alkanut Kansainvälisen valuuttarahaston kritisointi voimistui epäonnistuneiden kriisinhallintaprojektien seurauksena ja on laajentunut osana yleistä globalisaatiokeskustelua.

1.2 JÄSENISTÖ JA RAHOITUS

Valuuttarahaston jäsenmäärä on kasvanut alun 29:stä käsittäen nykyisellään 185 jäsenvaltiota. Suurimmat kasvupyrähdykset jäsenmäärässä on nähty 1960- ja 1990-luvuilla, jolloin ensin entiset siirtomaat ja myöhemmin Neuvostoliiton hajoamisesta muodostuneet valtiot liittyivät rahaston jäseniksi. Kansainvälisen valuuttarahaston jäsenyys on edellytys Maailmanpankin jäsenyydelle. Suomi on ollut valuuttarahaston jäsen vuodesta 1948.

Kuvio 1. Kansainvälisen valuuttarahaston jäsenvaltioiden lukumäärän kehitys (About the IMF, www.imf.org).



Valuuttarahaston varallisuus kerätään sen jäsenistöltä jäsenmaksukiintiöillä, jotka suurimpana yksittäisenä eränä määrittävät rahaston luotonmyöntökapasiteetin. Kiintiöt määritellään joka viides vuosi ja niiden suuruus noudattaa karkeasti maiden suhteellista taloudellista kokoa ja asemaa suhteessa muihin jäsenmaihiin. Näin ollen maailman suurin kansantalous, Yhdysvallat, vastaa jäsenmaksullaan noin 17 prosentin osuudesta järjestön rahoitusvaroista, seuraavina Japani ja Saksa noin 6 prosentista (Ranska ja Iso-Britannia 5 prosentista). Myös maiden käytössä olevat äänimäärät on suhteutettu niiden taloudellisen asemaan dollari per ääni -periaatteella. Maksukiintiöillä on lisäksi vaikutusta jäsenvaltioiden mahdollisuuksiin saada valuuttarahastolta rahoitusta. Seuraavan kerran kiintiöiden suuruus määritellään vuonna 2008, jolloin edellisestä korotuksesta (45 %) tulee kuluneeksi kymmenen vuotta.

Kiintiöt määritellään erityisnosto-oikeuksina (Special Drawing Right, SDR), jota käytetään samalla rahaston kirjanpidon yksikkönä. Alun perin SDR perustettiin 1969 tukemaan Bretton Woods -järjestelmän kiinteitä valuuttakursseja ja sen arvo oli määritelty kiinteänä vaihtosuhteena kultaan. Järjestelmän romahdettua muutamaa vuotta myöhemmin SDR:n perustaksi määriteltiin valuuttakori, jonka nykyään muodostavat euro, jeni, dollari ja punta.

Taulukko 1. SDR:n vaihtokursseja 29.2.2008 (www.imf.org).

29.2.2008	Valuutta	Valuuttayksikkö / SDR
Euro-alue	EUR	1,0619
Japani	JPY	169,4915
Yhdysvallat	USD	1,6026
Iso-Britannia	GBP	0,8120

1.3 ORGANISAATIO JA HALLINTO

Kansainvälisen valuuttarahaston päämaja sijaitsee Washingtonissa.

Rahaston korkein päätäntävalta on sen jäsenmaiden hallussa kuvernöörien muodostaman **hallintoneuvoston** kautta (Board of Governors). Hallintoneuvostoon nimitetään jokaisesta jäsenmaasta yksi kuvernööri, joka on tyypillisesti maan valtiovarainministeri tai keskuspankin pääjohtaja. Neuvoston kokoukset pidetään tavallisesti syksyisin Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston vuosikokousten yhteydessä. Suomessa yhteyksistä Kansainväliseen valuuttarahastoon vastaa Suomen Pankki ja hallintoneuvostossa maan edustajana toimii Suomen Pankin pääjohtaja Erkki Liikanen (www.vm.fi).

Osa hallintoneuvoston päätäntävallasta on delegoitu useita kertoja viikossa kokoontuvalle **johtokunnalle** (Executive Board), joka vastaa rahaston päivittäisistä toiminnoista ja jonka rooli päätöksenteossa on siten keskeinen. Johtokuntaan nimitetään 24 kuvernööriä, joista kahdeksan edustaa yksittäistä maata, loput maaryhmittymiä. Viisi suurinta jäsenmaata (USA, Japani, Saksa, Ranska, Iso-Britannia) nimeävät johtokuntaan omat edustajansa, jollainen on myös Kiinalla, Venäjällä sekä Saudi Arabialla. Loput edustajat valitaan kaksivuotisille kausilleen löyhästi maantieteellistä jakoa noudattavista vaalipiireistä. Suomi kuuluu Pohjoismaiden ja Baltian maiden muodostamaan maa- ja äänestysryhmään, jonka asioita valmistellaan pohjoismaisbalttilaisessa rahoituskomiteassa (Nordic-Baltic Monetary and Financial Committee, NBMFC).

Johtokunnan tehtäviin kuuluu myös rahaston **pääjohtajan** valitseminen. Valuuttarahaston uudeksi johtajaksi valittiin syyskuussa 2007 espanjalaisen Rodrigo de Raton seuraajaksi Ranskan entinen valtiovarainministeri Dominique Strauss-Kahn. Pääjohtaja toimii ylimpänä esimiehenä valuuttarahaston **henkilöstölle**, joka koostuu lähes 3000 työntekijästä, edustaen 165:tä eri kansallisuutta. Päinvastoin kuin yksittäisiä maita tai maaryhmittymiä edustavat johtokunnan jäsenet, rahaston henkilöstö ja johto edustavat toimissaan nimenomaan Kansainvälistä valuuttarahastoa.

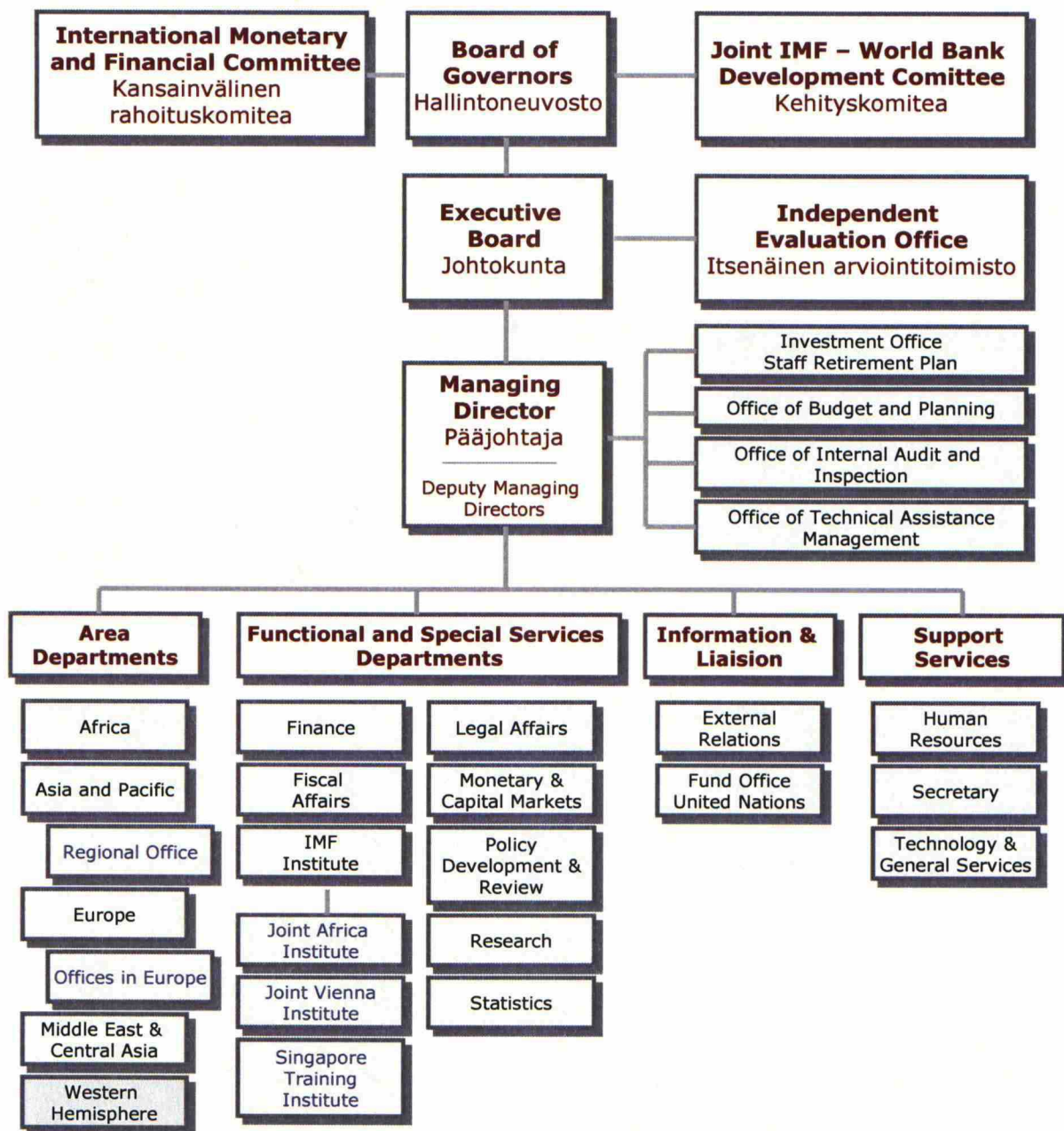
Kansainvälisen valuuttarahaston koko jäsenistöä edustaa lisäksi kaksi komiteaa. Kahdesti vuodessa kokoontuva **Kansainvälinen rahoituskomitea** (International Monetary and Financial Committee, IMFC) linjaa 24 jäsenensä johdolla rahaston politiikkaa ohjaamalla johtokunnan toimintaa sekä raportoimalla hallintoneuvostolle kansainvälisen rahoitusjärjestelmän yleisestä tilanteesta. Komitean kokouksista valmistellaan julkilauselmia, jotka julkaistaan valuuttarahaston verkkosivuilla sekä vuosiraporteilla.

Lisäksi Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston yhteisenä elimenä on vuodesta 1974 toiminut **Kehityskomitea** (Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the World Bank and the IMF on the Transfer of Real Resources to Developing Countries), jonka muodostavat jälleen omaa äänestysryhmäänsä edustavat 24 kuvernööriä joko Maailmanpankista tai Kansainvälisestä valuuttarahastosta. Komitea seuraa yleismaailmallista talouskehitystä ja erityisesti pääomavirtojen liikkeitä teollisuusmaista kehitysmaihin. Se tarjoaa kehitysasioissa foorumin hallitustenvälisen konsensuksen luomiseksi ja yhteisesti hyväksytyssä julkilausumassaan ohjeistaa jäsenmaitaan sekä maailmanpankkiryhmän instituutioita. Kehityskomitea kokoontuu kahdesti vuodessa seuraten rahoituskomitean kokousaikataulua.

Rahaston keskeisiin elimiin lukeutuu lisäksi **Kansainvälisen valuuttarahaston itsenäinen arviointitoimisto** (Independent Evaluation Office, IEO), joka perustettiin vuonna 2001 nimensä mukaisesti arvioimaan itsenäisesti ja kriittisesti rahaston toimintaa. IEO:n tehtäviin kuuluu objektiivisten ja systemaattisten arvioiden tekeminen liittyen rahaston hankkeisiin sekä sen harjoittaman talouspolitiikan vaikutuksiin. Sen tarkoituksena on parantaa järjestön sisäistä oppimiskulttuuria, vahvistaa rahaston ulkoista uskottavuutta, edistää jäsenistön ymmärtämystä rahaston toiminnasta sekä tukea johdon valvontavastuun harjoittamista. IEO toimii täysin itsenäisesti rahaston hallinnosta erillään, kuitenkin ylläpitäen tiiviistä keskusteluyhteyttä johtoryhmään. Perustamisensa jälkeen IEO on toiminut aktiivisesti ja tuottanut useita varsin kriittisiä raportteja Kansainvälisen valuuttarahaston toiminnasta. IEO:n tuottamat raportit ja

vuosikertomukset ovat julkisia ja ne ovat saatavilla toimiston nettisivuilla (<http://www.imo-imf.org>).

Kuvio 2. Kansainvälisen valuuttarahaston organisaatio (IMF Annual Report 2007, www.imf.org).



1.4 TOIMINTAPERIAATTEET

Kansainvälinen valuuttarahasto on keskeisessä roolissa maailmanlaajuisessa, valtioiden välisessä rahataloudellisessa yhteistyössä ja sen päätavoitteena on ylläpitää ja parantaa järjestelmän vakautta. Kansainvälinen valuuttarahasto toimii jäsenmaidensa kansallisena, alueellisena ja globaalina keskustelufoorumina ja se pyrkii tutkimuksen avulla syventämään erityisesti jäsenmaidensa ekonomistien ja muiden talousasiantuntijoiden tietoutta kansantalouden ja kansainvälisen rahajärjestelmän toiminnasta. Rahaston toimintaa ohjaavat tavoitteet on kirjattu ylös instituution perustamisasiakirjoihin (Articles of Agreement) seuraavasti:

- i. edistää maidenvälistä rahapoliittista yhteistyötä
- ii. helpottaa kansainvälisen kaupan laajentumista ja tasapainoista kasvua samalla tukien työllisyyden ja reaalityöjien positiivista kehitystä
- iii. edistää valuuttajärjestelmän vakautta
- iv. avustaa multilateraalisen maksujärjestelmän luomisessa ja valuutan liikkumista koskevien rajoitteiden purkamisessa
- v. myöntää väliaikaista rahoitusta jäsenvaltion maksutaseen tasapainottamiseksi
- vi. lyhentää jäsenmaiden maksutasehäiriöiden kestoja ja vähentää niiden vaikutuksia.

1.5 TOIMINNAN MUOTOJA

Kansainvälinen valuuttarahasto pyrkii toiminnallaan edistämään kansallisten ja kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden vakautta, ehkäisemään kriisien syntymistä ja avustamaan niiden ratkaisussa sekä edistämään kasvua ja vähentämään köyhyyttä. Valuuttarahasto on valtioiden välinen yhteistyöjärjestö, joka neuvomalla pyrkii rohkaisemaan jäsenmaitaan omaksumaan taloudellista vakautta edistäviä käytäntöjä. Rahaston toiminnoista keskeisimmät ovat seuranta, rahoitus ja tekninen tuki.

1.5.1 Seuranta

Kansainvälisen valuuttarahaston keskeisimpiä tehtäviä on tukea maailmantalouden tasapainoa ja kehitystä. Tämän tehtävän hoitamiseksi valuuttarahasto harjoittaa talouden laajamittaista seurantaa globaalilla, alueellisella sekä kansallisella tasolla.

Gloaalilla ja alueellisella tasolla Kansainvälinen valuuttarahasto tarkkailee jatkuvasti yleisten taloudellisten suhdanteiden kehittymistä ja harjoitetun alueellisen talouspolitiikan vaikutuksia sekä talousalueiden sisällä että niiden välillä. Tutkimustensa

pohjalta valuuttarahasto valmistelee puolivuositain kaksi keskeistä julkaisua: *World Economic Outlook* maailmantalouden yleisestä kehityksestä sekä *Global Financial Stability Report* kansainvälisten pääomamarkkinoiden ja rahoitussektorin tilasta. Kansainvälisen tason seurannassa hyödynnetään kansallisen tason seurannan kautta saatuja tuloksia ja päinvastoin.

Kansallisella tasolla Kansainvälinen valuuttarahasto arvioi vuosittain jäsenmaidensa talouspolitiikan toteuttamista (esim. talouskasvun ja hintakehityksen avulla) sekä raha- ja valuuttapolitiikkaa. Käytännössä seurannan painopiste on laajoissa, säännönmukaisissa keskusteluissa valuuttarahaston asiantuntijoiden ja jäsenmaiden edustajien välillä (Annual Bilateral Article IV Consultations, neljännen sopimusartiklan mukaiset kahdenväliset konsultaatiot). Näihin konsultaatioihin käytetään eniten työtunteja kaikista rahaston aktiviteeteista. Valuuttarahaston tutkijat haastattelevat tarpeen mukaan hallituksen ja keskuspankin virkamiehien lisäksi kansanedustajia, liike-elämän eri tahojen ja tutkimuslaitosten edustajia sekä kansalaisjärjestöjen asiamiehiä. Konsultaatioiden pohjalta rahaston asiantuntijat laativat maaraportit, joiden julkaisemisesta päättävät jäsenvaltiot itse. Yhdeksän kymmenestä jäsenmaasta antaa julkaista maaraporteistaan tehdyt yhteenvedot ja neljä viidestä julkaisee raportin kokonaisuudessaan. Lisäksi jäsenmaat voivat hyväksyä tai estää maaraportteihin ja rahaston johtokunnan näkemyksiin perustuvien yhteenvetojen julkaisemisen (Public Information Notice, PIN).

Erityisesti 1990-luvun lopun talouskriisien jälkeen seuranta on pyritty kehittämään ennaltaehkäisevämpään suuntaan. Esimerkiksi vuonna 2006 pääjohtaja Raton aloitteesta Kansainvälinen valuuttarahasto toi neljännen sopimusartiklan mukaisten konsultaatioiden rinnalle **multilateraalisen konsultaation**, jonka tarkoituksena on puuttua erityisesti maailmanlaajuisiin epätasapainotilanteisiin. Epämuodollisten ja luottamuksellisten konsultaatioiden ensimmäiselle kierrokselle pyydettiin mukaan korkea-arvoisia päättäjiä Yhdysvalloista, Kiinasta, Euroalueelta, Japanista sekä Saudi-Arabiasta. Kyseiset maat kutsuttiin mukaan joko niiden suuren vaihtotaseen yli- tai alijäämän vuoksi, tai koska ne edustavat huomattavaa osaa globaalista tuotannosta. Valuuttarahastossa uskotaan, että sitoutuneena ryhmänä em. tahot pystyvät halutessaan merkittävästi vähentämään talouden globaalia epätasapainoa samalla osaltaan auttaen tuotannon yleisen tason säilyttämisessä.

Seuranta on perinteisesti keskittynyt erityisesti maiden raha- ja finanssipolitiikan sekä valuuttajärjestelmän toimintaan. Kesällä 2007 Kansainvälinen valuuttarahasto julkisti hyväksyneensä valuuttapolitiikkansa osalta huomattavimman muutoksen seurannan

periaatteisiin lähes kolmeenkymmeneen vuoteen. Periaatteisiin lisättiin neljäs kohta, jossa jäsenmaita kehoitettiin välttämään valuuttapolitiikkaa, joka voisi heikentää maan *ulkoista* vakautta. Näin halutaan laajentaa yksittäisen jäsenvaltion vastuuta sen omien rajojen ulkopuolelle, mikä tukee osaltaan multilateraalisen näkökulman huomioimista.

Rahoitus- ja pääomamarkkinoiden kehittymisen ja kansainvälistymisen myötä myös Kansainvälisen valuuttarahaston seurannassa on enenevässä määrin pyritty huomioimaan suurten ja osin volatiilien pääomanliikkeiden aiheuttamat riskit. Samoin rakenteelliset ja institutionaaliset kysymykset ovat nousseet esiin erityisesti talouskriisien ja suunnitelmatalouksista luopumisen yhteydessä. Seuranta onkin viime vuosina laajennettu esimerkiksi jäsenmaiden rahoitusjärjestelmien rakenteiden osalta yhteistyössä Maailmanpankin kanssa. Rahoitussektorin arviointiohjelman (Financial Sector Assessment Program, FSAP) avulla sekä Maailmanpankki että valuuttarahasto pyrkivät arvioimaan jäsenvaltioidensa rahoitussektorien vakautta ja kriisinsietokykyä. Tehdyt arvioinnit ovat myös johtaneet konkreettisiin toimiin: esimerkiksi Japanissa, Ruotsissa ja Saksassa on ehdotusten pohjalta tehty uudistuksia arvopaperien selvitys- ja toimitusjärjestelmiin (Suomen Pankki 2004, 23).

1.5.2 Tekninen tuki

Valuuttarahasto tarjoaa jäsenmailleen teknistä tukea finanssi-, raha- ja veropolitiikan kehittämiseksi. Tukea tarjotaan rahaston kaikilla pääosaamisalueilla ja sitä hyödyntävät erityisesti köyhät ja kehittyvät maat Aasiassa ja Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Tuki muodostuu pääosin (ainakin toistaiseksi) ilmaisesta asiantuntija-avusta toimintatapojen ja instituutioiden luomiseksi ja kehittämiseksi. Kansainvälisen valuuttarahaston tukea on mahdollista hyödyntää esim. seuraavanlaisissa tilanteissa:

- ✓ lainsäädännön ja säännösten laatiminen
- ✓ keskuspankin perustaminen ja sen aseman vahvistaminen
- ✓ valuutan käyttöönotto, valuuttajärjestelmän valinta ja ylläpito
- ✓ rahoitusmarkkinoiden ja -instrumenttien kehittäminen sekä sääntely
- ✓ pankkien valvonta ja ohjaus, maksujärjestelmän vakauden turvaaminen
- ✓ valtiontalouden budjetointi, julkisen velan hoitaminen
- ✓ kansantalouden velkakehityksen seuranta
- ✓ tilastojen kerääminen, laatiminen ja käyttö.

Valuuttarahasto tarjoaa lisäksi kursseja, seminaareja ja konferensseja jäsenmaidensa viranomaisten kouluttamiseksi.

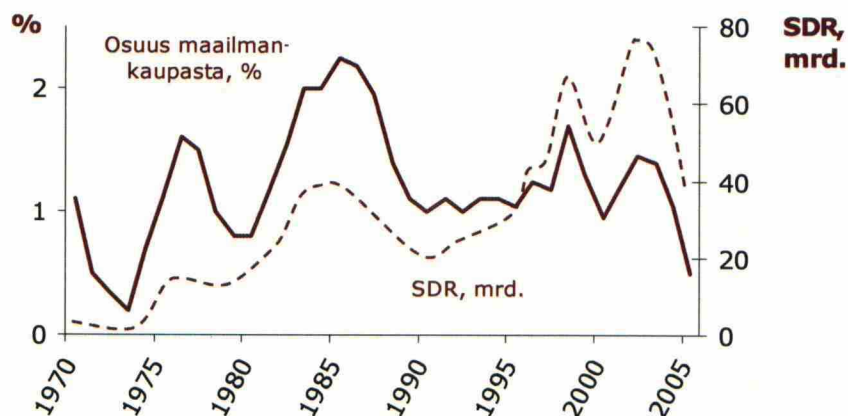
Koska teknisen tuen kysyntä on ollut kasvussa, on sen tarjontaa pyritty tehostamaan tuomalla sitä tiiviimmin säännöllisen seurannan ja eri rahoitusohjelmien yhteyteen. Samalla on pyritty lisäämään koordinoitua muiden tuen tarjoajien, kuten Maailmanpankin, kanssa. Valuuttarahasto pyrkii myös edistämään tiedonkulkua teknisen tuen ohjelmien kautta saaduista tuloksista muiden jäsenmaiden hyödynnettäväksi.

Myös teknisen tuen kohdalla Valuuttarahaston kaksijakoinen rooli tulee näkyviin - toisaalta sen vastuulla on valvoa koko kansainvälisen valuutta- ja rahajärjestelmän toimintaa ja toisaalta operoida aktiivisesti yksittäisten jäsenmaiden luottamuksellisenä neuvonantajana.

1.5.3 Antolainaus

Kansainvälinen valuuttarahaston pääasiallinen toimintamuoto on tarjota maksutasevaikeuksiin joutuneille jäsenmailleen lyhytaikaista rahoitusta. Luotonannolla valuuttarahasto pyrkii tukemaan kohdemaiden talouspolitiikkaa, helpottamaan epätasapainon poistamiseksi tarvittavia uudistuksia ja nykyään myös vähentämään köyhyyttä. Rahaston antolainauksen volyymin vaihtelu on seurannut suuria maailmantaloudellisia häiriöitä, jotka ovat selvästi erotettavissa kuvion 3 aikasarjasta.

Kuvio 3. Kansainvälisen valuuttarahaston lainasaamiset (IMF Lending, www.imf.org).



Selkeinä piikkeinä luotonannossa erottuvat 1970-luvun öljykriisi, 1980-luvun velkakriisi ja 1990-luvun siirtymätalouksien sopeutumisongelmat. Graafista on myös nähtävissä, että tilanteen tasaannuttua velat on suurelta osaltaan maksettu takaisin suhteellisen ripeällä aikataululla, jolloin valuuttarahaston antolainaus on palannut kriisejä edeltäville tasoille. Rahaston luotonanto on tyypillisesti kytketty kunkin jäsenmaan kanssa yhteistyössä määriteltyyn talouspolitiikkaan, jonka säännöllinen noudattaminen toimii

ehtona luottoerien nostamiselle. Mitä suurempi luotto on suhteessa maan jäsenmaksukiintiöihin, sitä kireämmät ovat ohjelmaan kirjatut ehdot.

Kansainvälisen valuuttarahaston myöntämä rahoitus on sidottu erityisnosto-oikeuksiin perustuvaan korkoon (SDR-korko), joka pohjautuu SDR:n alla olevan valuuttakorin maiden painotettuihin markkinakorkoihin. Tästä poikkeuksen tekevät alhaisen tulotason maille kehitetyt rahoitusvälineet, joihin sitoutuneille maille voidaan tarjota subventoituja luottoja. Näihin lukeutuvat Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) sekä Exogenous Shocks Facility (ESF) -ohjelmat, joista perittävä korko on ainoastaan 0,5 %. Erityistilanteissa myös luonnonkatastrofeista tai konflikteista kärsiville maille myönnetään subventoituja luottoja. Kansainvälinen valuuttarahasto osallistuu myös köyhimpien maiden (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC) velkahelpotusohjelmaan sekä monenvälisen velkahelpotusaloitteen (Multilateral Debt Relief Initiative, MDRI) toteuttamiseen.

Osana keskipitkän aikavälin strategiaansa Kansainvälinen valuuttarahasto on kehittänyt uutta rahoitusinstrumenttia kehittyville talouksille, joiden talouspoliittinen tilanne on vakaa, mutta talous on edelleen haavoittuva ulkoisille sokeille. Uuden instrumentin tuella rahasto pyrkii lisäämään luottamusta kulloisenkin maan taloudelliseen tilaan ja siten osaltaan ennaltaehkäisemään kriisejä.

Taulukko 2. Kansainvälisen valuuttarahaston myöntämä talousapu 2006–2008 (IMF Financial Activities – Update March 20, 2008, www.imf.org)

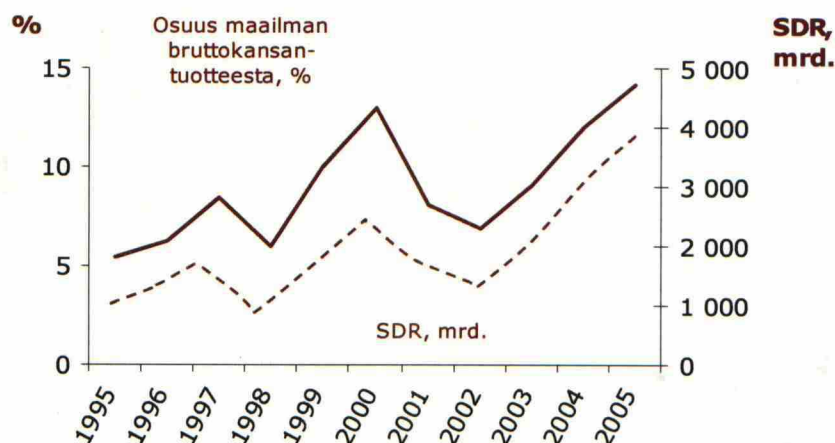
mrd. SDR	2006	2007	2008 Maaliskuu
GRA - General Resources Account			
Lainasaamiset	9,8	6,0	5,9
Viivästyneet saamiset	1,6	1,6	1,1
PRGF - ESF			
Lainasaamiset	3,8	3,8	4,0
Viivästyneet saamiset	0,1	0,1	0,1
HIPC			
Sitoumukset	1,9	1,9	2,3
Suoritukset (kumulatiiviset)	1,7	1,7	1,7
MDRI			
Velkahelpotukset yhteensä (kumulatiivinen)	2,7	2,7	2,7
SDR-korko (%)	4,1	3,5	2,6

2 KANSAINVÄLISEN FINANSSIARKKITEHTUURIN (HIDAS) REFORMI

2.1 NYKYTILANTEEN KRIITTISET ARVIOIJAT

Kansainvälisen valuuttarahaston toimintaympäristö on muuttunut radikaalisti 1970-luvulta alkaen. Tekniikan kehittyminen ja viestinnän voimakas kasvu yhdistettynä lisääntyneeseen säästämiseen ovat osaltaan vauhdittaneet maailmanlaajuisia talouden integraatiota ja eri maiden taloudet ovat kytkeytyneet toisiinsa entistä tiiviimmin. Esimerkiksi kansainväliset pääomanliikkeet ovat lyhyessä ajassa lähes kolminkertaistuneet, saavuttaen lähes 4 biljoonan SDR:n tason vuonna 2005 (kuvio 4).

Kuvio 4. Kansainvälisten pääomanliikkeiden kasvu 1995 – 2005 (Kansainvälinen valuuttarahasto, International Financial Statistics, www.imf.org).



Muuttunut toimintaympäristö on johtanut kiistatta siihen, että myös rahaston toimintatapojen on muututtava. Sen toimenkuva onkin laajentunut lyhytaikaisesta kriisirahoituksesta syvemmistä rakenteellisista ongelmista kärsivien ja köyhien maiden (pidempiaikaiseen) avustamiseen. Samalla Kansainvälistä valuuttarahastoa kohtaan esitetty kritiikki lähti voimakkaaseen kasvuun ja on voimistunut aina 1980-luvulta alkaen tähän päivään. Rahastoa on kritisoitu suorastaan poikkeuksellisen laajassa rintamassa; arvostelijoiden joukkoon lukeutuu laaja kirjo poliittisia, akateemisia ja taloudellisia tahoja aina globalisaatiota vastustavista vaihtoehtoryhmittymistä valuuttarahaston omiin asiantuntijoihin.

Kansainvälistä valuuttarahastoa kritisoivia tahoja voidaan luonnehtia jakamalla heidät karkeasti kahteen lajityyppiin. Toisaalta ns. vasemmistolaiset tahot painottavat yhteiskunnallisia näkökohtia. He katsovat valuuttarahaston talouspolitiikan lisäävän erityisesti kriisitilanteissa köyhille maille aiheutuvia sosiaalisia ongelmia ja siten kansalaisten tilanteen kurjistumista. Toisaalta niin kutsutut oikeistolaiset syyttävät valuuttarahastoa vapaan markkinatalouden pelisääntöjen vääristämisestä rahaston lunastaessa kehittyvissä maissa vaikeuksiin joutuneita (länsimaisia) rahoittajia. Tyypillistä Kansainvälisen valuuttarahaston osakseen saamalle arvostelulle usein onkin yleisen konsensuksen puute niin rahaston sisä-, kuin ulkopuolella.

2.2 ORGANISATORISET JA HALLINNOLLISET KYSYMYKSET

2.2.1 Pääjohtajakysymys ja henkilöstöpolitiikka

Kirjoittamattoman sopimuksen mukaan valuuttarahaston pääjohtajaksi valitaan euroopalainen ja Maailmanpankin johtajaksi yhdysvaltalainen henkilö ja tästä sopimuksesta on ainakin toistaiseksi myös pidetty kiinni. Vuonna 2000 Kansainvälisen valuuttarahaston pitkäaikaisen pääjohtajan Michel Camdessusksen vetäydyttyä virastaan rahasto oli yli neljä kuukautta ilman johtajaa. Jo tätä edeltävällä valintakierroksella EU:lla oli ollut vaikeuksia sopia omasta ehdokkaastaan ja vuoden 2000 kierroksella puolestaan Yhdysvallat ei kelpuuttanut EU:n asettamaa ensisijaista ehdokasta, saksalaista Caio Koch-Weseriä. Ensimmäistä kertaa rahaston historiassa jopa Euroopan ulkopuolisia nimiä nostettiin tuolloin esiin keskusteluissa soveltuvista kandidaateista, mutta rahaston johtoon valittiin lopulta saksalainen Horst Köhler, Euroopan jälleenrakennuspankin silloinen johtaja ja Saksan entinen valtiovarainministeri.

Pääjohtajan valintaprosessin pitkittyminen aiheutti vuosituhanen vaihteessa laajoja keskusteluja sekä arvostelua ja ongelmien katsottiin usein johtuvan selkeiden valintakriteerien ja menettelytapojen puutteesta. Kritiikkiä esitettiin myös prosessin läpinäkyvättömyydestä ja politisoitumisesta. Esimerkiksi kiistelty talousnobelisti Joseph Stiglitz (2002, 19) toteaa kärjistävään tyyliinsä, että pääjohtajan valintaprosessi, jossa teollistuneet maat valitsevat oman edustajansa suljettujen ovien takana, symboloi rikkaiden maiden kaupallisia ja taloudellisia intressejä, jotka puolestaan ohjaavat instituutioiden, kuten Kansainvälisen valuuttarahaston ja Maailmanpankin, toimintaa. Ehdokkaan nimittämismenettely saattaa pääjohtajan kiitollisuudenvelkaan suhteessa ainakin suurimpiin nimitystä puoltaneisiin jäseniin ja siten saattaa vaarantaa pääjohtajan puolueettomuuden (Santor 2006, 9). Kritiikkiä käsiteltiin vuosituhanen vaihteessa perustamalla sekä Kansainväliseen valuuttarahastoon että Maailmanpankkiin erilliset

työryhmät, joiden tarkoituksena oli molempien instituutioiden pääjohtajien valintaprosessien uudelleenarviointi. Työryhmien yhdistetyssä raportissa (Kansainvälinen valuuttarahasto 2001) suositeltiin seuraavaa:

1. Johtokuntien tulisi määritellä selkeät kriteerit pätevän kandidaatin valitsemiseksi.
2. Johtokuntien jäsenten tulisi saada hyvissä ajoin tieto kandidaateista ja heidän pätevyydestään.
3. Kommunikaatiota tulisi helpottaa.
4. Läpinäkyvyyttä ja vastuuvollisuutta tulisi painottaa unohtamatta kandidaattien yksityisyyden suojaa.
5. Valintaprosessin tulisi huomioida muiden finanssi-instituutioiden vastaavat prosessit.
6. Prosessin tulisi helpottaa ehdokkaiden arviointia ansioiden, kokemuksen ja soveltuvuuden perusteella. Lisäksi sen tulisi mahdollistaa konsultaatiot rahaston sisällä sekä johtokunnan jäsenien konsultaatiot edustamiensa maiden kanssa.

Työryhmien raporttiin liittyvässä yhteenvedossaan valuuttarahaston johtokunta painotti lauselmassaan avoimemman valintaprosessin tärkeyttä, mutta ei sellaisenaan hyväksynyt työryhmän parannusehdotuksia osaksi rahaston toimintatapoja. Jälleen kesäkuussa 2007, Rodrigo Raton ilmoittaessa jättävänsä ennenaikaisesti paikkansa rahaston johdossa, useat kansalaisjärjestöt vaativat vanhan rekrytointiprosessin korvaamista avoimella hakumenettelyllä. Syyskuussa konsensuspäättöksellä valuuttarahaston johtoon nousseen Ranskan entisen valtiovarainministerin Dominique Strauss-Kahnin valintaprosessi edusti kuitenkin edelleen rahastossa noudatettua perinteistä mallia, mikä otettiin kansalaisjärjestöissä ja kehittyvissä maissa vastaan pettymyksenä. Esimerkiksi brittiläinen avustusjärjestö Oxfam oli ponnekkaasti vaatinut rahastolle Euroopan ulkopuolista johtajaa (Helsingin Sanomat 2007, B7), mikä oli ollut tavoitteena myös usealle rahaston jäsenmaalle, kuten Brasilia ja Etelä-Afrikka (MacDonald 2007, 1749). Jo ennen valinnan julkistamista Euromaiden valtiovarainministerien puheenjohtaja Jean-Claude Juncker kommentoi Financial Timesin haastattelussa (2007) kaikkien EU:n talousministerien olevan tietoisia siitä, että rahaston johtoon ei vuoden 2007 valintakierroksen jälkeen tulla valitsemaan eurooppalaista henkilöä. Kampanjoissaan pääjohtajaksi valituksi tulemisen puolesta Strauss-Kahn toi määrätietoisesti esiin halukkuuttaan Kansainvälisen valuuttarahaston uudistamiseen. Tämän lupauksen toteutumista tullaan seuraamaan tiiviisti useilta tahoilta.

Pääjohtajakysymys on luonnollisesti näkyvin osa rahaston henkilöstöpolitiikkaa. Muun muassa Euroopan parlamentti katsoo päätöslauselmassaan (2006), että rahaston tulee

osaamisen säilymisen varmistamiseksi ottaa laajemminkin palvelukseensa taustoiltaan erilaista henkilöstöä. Rahaston johtotehtävissä on pitkään ollut pääosin teollistuneiden länsimaiden edustajia. Henkilöstön homogeenisuus vaikuttaa osaltaan organisaation kulttuuriin sekä tiettyjen toimintatapojen omaksumiseen ja ylläpitoon. Voidaan myös ajatella, että se vähentää diversiteettiä keskusteltaessa lähestymistavoista erilaisiin taloudellisiin kysymyksiin (Caliari & Schröder 2002, 6). Meltzerin komitean raportin (2000, 37) mukaan erityisesti ekonomistit arvostelevat Kansainvälisen valuuttarahaston henkilökunnan taloustieteellistä tuntemusta, heidän käyttämiään mallinnusmenetelmiä sekä laadittujen ennusteiden painottumista liian lyhyisiin periodeihin.

Kansalaisjärjestöt, kuten niiden yhteenliittymä New Rules for Global Finance, ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että vain alle kolmannes maajohtajista työskentelee kohdemaiden paikallisissa toimistoissa. Johtajien ja päätöksenteon hajauttaminen kohdemaihin lisäisi läpinäkyvyyttä sekä päätöksentekijöiden vastuuta ja toisaalta sitouttaisi kohdemaita ohjelmien toimeenpanoon (Caliari & Schröder 2002, 5). Samassa artikkelissa ehdotetaan erityisten komiteoiden perustamista kansainvälisten finanssi-instituutioiden henkilökunnan monitoroimisen tehostamiseksi.

2.2.2 Ongelmat maksuosuuksien määrittelyssä

Jäsenmaksukiintiöillä on keskeinen ja monitahoinen rooli Kansainvälisen valuuttarahaston toiminnassa. Yksi suhdeluku määrittää rahaston jäsenmaiden keskinäisten valtasuhteiden lisäksi maiden kiintiöt rahaston toiminnan rahoittamisesta ja myös niiden mahdollisuudet saada käyttöönsä rahaston tarjoamia resursseja.

Jäsenmaiden äänimäärät on suhteutettu niiden maksamiin maksuosuuksiin dollari per ääni -periaatteella. Seitsemän suurinta jäsenmaata hallitsee siten yhteensä lähes puolta Kansainvälisen valuuttarahaston äänistä. Joillain jäsenmailla on ollut halukkuutta vapaaehtoisesti nostaa jäsenmaksujaan ja sitä kautta vaikutusvaltaansa. Vaikka rahaston päätöksissä pyritäisiin saavuttamaan konsensus neuvottelemalla, ovat äänestykset keskeinen osa rahaston toimintaa.

Taulukko 3. Kansainvälisen valuuttarahaston edustuksen jakautuminen eri jäsentyyppien välillä (Le Fort 2005, 111).

%	Osuus IMF:n äänistä	Osuus BKT:sta (PPP)
Kehittyneet maat		
11 edustajaa	63,3	53,2
Kehittyvät maat		
10 edustajaa	30,3	42,0
Kehitysmaat		
3 edustajaa	6,4	4,8

Kansainvälisen valuuttarahaston johtokunnan edustajat seuraavista maista:
 kehittyneet maat: Yhdysvallat, Saksa, Ranska, Iso-Britannia, Italia, Japani, Norja, Belgia, Alankomaat, Kanada, Sveitsi;
 kehittyvät maat: Brasilia, Intia, Indonesia, Kiina, Venäjä, Iran, Egypti, Meksiko, Etelä-Korea, Saudi-Arabia;
 kehitysmaat: Guinea, Argentiina, Tansania.

Myös ns. konsensuspäätöksissä maiden taustalla olevilla äänimäärillä on vaikutuksensa siihen päädytäänkö äänestystilanteisiin ylipäättänsä. Vaikka esimerkiksi G7-maiden intressit eivät aina ole yhtenäiset, eivätkä maat toimi valuuttarahastossa ryhmittymänä, tällä on merkityksensä vastakkainasettelussa kehittyvien ja kehittyneiden maiden välillä. Jos G7-maiden kanta tietyssä asiakysymyksessä olisi yhtenäinen, sekä johtokunnan keskustelua että mahdollista äänestystä voidaan kärjistetysti pitää muodollisuutena maiden yhteenlasketun äänimäärän (45,3 %) ollen varsin lähellä yksinkertaista enemmistöä (Leech & Leech 2005, 261). Nimenomaan yksinkertainen enemmistö riittää valtaosan johtokunnan päätösten läpi viemiseen. Merkittävimmät kysymykset viedään kuitenkin hallintoneuvostoon, jossa ne edellyttävät 70 tai jopa 85 prosentin enemmistöä. Suurimpana jäsenmaana Yhdysvalloilla on siten 17,1 prosentin osuudellaan mahdollista yksin estää tiettyjen päätösten läpi vieminen. Toisaalta myös painoarvoltaan vähäisempien jäsenmaiden muodostamien ryhmittymien merkitys korostuu nimenomaan tilanteissa, joissa päätökset edellyttävät suurinta, 85 prosentin enemmistöä.

Yksittäisten jäsenmaiden äänet eivät kuitenkaan kaikissa tapauksissa nouse esiin lainkaan useimpien kuvernöörin edustaessa monien maiden muodostamia maaryhmittymiä. Leechin & Leechin peliteorian valtaaindekseihin pohjautuvien laskemien mukaan Yhdysvaltojen osuus rahaston äänimäärästä vastaa käytännössä 20,4 prosenttia äänivallasta. Kaikkien muiden jäsenmaiden osuus äänivallasta on hieman niiden prosentuaalista äänimäärää pienempi ja 41 jäsenmaalla ei tutkimuksen mukaan ole äänivaltaa lainkaan (taulukko 4). Näihin maihin lukeutuu jäsenmaita vaaliipiireistä, joissa on joko yksi äänimäärällään dominoiva jäsen tai useita hallitsevia jäseniä. Osalla maista on äänimäärään pohjautuva, ehdoton enemmistö omissa vaaliipiireissään (Leech & Leech 2004, 22). Tällaisia maita ovat esimerkiksi Italia, Kanada, Sveitsi, Brasilia ja Intia. Myös

Belgia, Alankomaat, Australia ja Argentiina ovat vaalipiireissään hallitsevia, mutta ilman enemmistöosuuksia.

Taulukko 4. Jäsenmaat ilman äänivaltaa (Leech & Leech 2004, 26).

Valtio	Osuus äänimäärästä	Valtio	Osuus äänimäärästä
Puola	0,64 %	Honduras	0,07 %
Filippiinit	-	Malta	0,06 %
Portugali	0,41 %	Surinam	0,05 %
Irlanti	0,40 %	Guiana	0,05 %
Kreikka	0,39 %	Kirgisia	0,05 %
Kolumbia	0,37 %	Tajikistan	0,05 %
Bangladesh	0,26 %	Turkmenistan	0,05 %
Serbia	0,23 %	Barbados	0,04 %
Sri Lanka	0,20 %	Viro	0,04 %
Trinidad & Tobago	0,17 %	Haiti	0,04 %
Ecuador	0,15 %	Albania	0,03 %
Uzbekistan	0,14 %	Belize	0,02 %
Jamaika	0,14 %	San Marino	0,02 %
Dominikaaninen tasavalta	0,11 %	St. Lucia	0,02 %
Guatemala	0,11 %	Antigua	0,02 %
Panama	0,11 %	Grenada	0,02 %
El Salvador	0,09 %	St. Kitts & Nevis	0,02 %
Costa Rica	0,09 %	St. Vincent	0,02 %
Azerbaidzan	0,09 %	Dominica	0,02 %
Bahama	0,07 %	Itä-Timor	0,02 %
Nicaragua	0,07 %	Bhutan	0,01 %
Äänimäärät yhteensä	4,35 %	Osuus jäsenmaista	22,28 %

Tämänhetkisen käytännön mukaan kunkin maan jäsenkiintiön suuruus määräytyy kolmen osatekijän perusteella. Ensin määritellään *laskennallinen kiintiö*, joka muodostuu viiden painotetun laskentakaavan yhteisvaikutuksena. Kaavojen osatekijöitä ovat BKT, ulkomaankaupan määrä ja vaihtelut sekä maan varannot. Tämän jälkeen laskennallista kiintiötä *verrataan* samaa kokoluokkaa ja kehitysastetta oleviin jäsenmaihiin ja lopuksi kiintiöstä *neuvotellaan* rahaston ja kyseisen jäsenmaan välillä. Kansainvälisen valuuttarahaston perustamisasiakirjoissa (Article III, Section 1) maksuosuuksista todetaan ainoastaan, että ne määritellään rahaston hallintoneuvostossa. Jo Bretton Woodsin perustamiskokouksessa laskentakaavan käyttöönotto oli ongelmallista: yli puolet delegaateista vastusti mailleen määriteltyjä kiintiöitä ja vaativat selvitystä siitä miten lukuun oli päästy (Mikesell 1994, 35–36). Vaikka kaavoja on täydennetty ja lisätty alkuperäisestä, nimenomaan kiintiöiden laskennan **kompleksisuus** ja läpinäkyväisyys aiheuttaa jäsenvaltioissa suurta tyytymättömyyttä (esim. Skala et al. 2007, 9). Jäsenmaan mahdollisuudet vaikuttaa oman maksuosuutensa ja sitä kautta vaikutusvaltaansa ovat rajalliset. Lähinnä samankaltaisia intressejä omaavilla mailla olisi mahdollista verkostoitumalla ja kenties vaalipiiriä vaihtamalla muuttaa tilannettaan suotuisammaksi (Woods 2005, 167).

Vuonna 1999 Kansainvälisen valuuttarahaston johtokunta perusti erityisen ryhmän (Quota Formula Review Group, QFRG) suorittamaan laskentakaavojen uudelleenarviointia. Johtokunta ei kuitenkaan hyväksynyt ryhmän ehdotuksia (ks. Kansainvälinen valuuttarahasto 2000), koska ne olisivat entisestään lisänneet kiintiöiden tuoman äänivallan kasautumista kehittyneisiin maihin ja erityisesti Yhdysvalloille. Jäsenmaiden **roolien polarisoituminen** lainanantajiksi ja -ottajiksi onkin muodostunut keskeiseksi ongelmaksi. Äänivalta on keskittynyt kehittyneille maille, jotka eivät ole tukeutuneet valuuttarahaston resursseihin sitten vuoden 1978. Kyseiset valtiot eivät siis joudu käytännössä kohtaamaan säätämiensä toimintatapojen vaikutuksia. Toisaalta kehittyvät maat, eli lainanottajat, eivät pääse vaikuttamaan rahaston pelisääntöihin, mutta joutuvat noudattamaan niitä tiukkojen rahoitusohjelmien puitteissa (Caliari & Schröder 2002, 2).

Kiintiöiden uudelleentarkastelu on määritelty tehtäväksi viisivuotisperiodoissa, minkä tarkoituksena on ollut toisaalta turvata rahaston toiminnalle riittävät resurssit ja toisaalta mahdollistaa kiintiöiden uudelleenallokointia maailmantalouden kehitystä vastaavasti. Tyypillisesti kiintiöitä on kuitenkin lisätty suhteessa edellisiin, eikä jakauma näin ollen ole merkittävästi muuttunut (Skala et al. 2007, 10). Tilannetta on korjattu vuosien varrella ad hoc -korotuksilla yhteensä 19 kertaa, näistä pääosa rahaston toiminnan kahtena ensimmäisenä vuosikymmenenä. Ylimääräisistä korotuksista huolimatta on varsin yleisesti tunnustettua, että lukumääräisesti suuri osa rahaston jäsenmaista on aliedustettuina mukana rahaston toiminnassa. Näihin maihin katsotaan lukeutuviksi valtaosa kehittyvistä maista, kuten esim. strategista painoarvoaan merkittävästi lisännyt Kiina.

Taulukko 5. Jäsenmaksukiintiöiden päivitykset (IMF Quotas, www.imf.org).

Arviointikierros	Päätöksen ajankohta	Lisäys kiintiöissä
Ensimmäinen	maaliskuu 1951	lisäystä ei ehdotettu
Toinen	tammikuu 1956	lisäystä ei ehdotettu
Ylimääräinen	helmi-/huhtikuu 1959	60,7 %
Kolmas	Joulukuu 1960	lisäystä ei ehdotettu
Neljäs	maaliskuu 1965	30,7 %
Viides	helmikuu 1970	35,4 %
Kuudes	maaliskuu 1976	33,6 %
Seitsemäs	joulukuu 1978	50,9 %
Kahdeksas	maaliskuu 1983	47,5 %
Yhdeksäs	kesäkuu 1990	50,0 %
Kymmenes	tammikuu 1995	lisäystä ei ehdotettu
Yhdestoista	tammikuu 1998	45,0 %
Kahdestoista	tammikuu 2003	lisäystä ei ehdotettu
Kolmastoista	valmistumassa 2008	määritellään myöhemmin

Kansainvälisessä valuuttarahastossa parhaillaan meneillään olevan jäsenmaksuosuuksien 13. arviointikierroksen onkin tarkoitus poiketa edeltäjistään, sillä tällä kierroksella laskentakaavat on tarkoitus uudistaa perusteellisesti. Singaporen vuosikokoukseen valmistellun materiaalin (Kansainvälinen valuuttarahasto 2006) mukaan uudistus tulee koostumaan neljästä osasta: Selkeimmin aliedustettujen maiden (Kiina, Etelä-Korea, Meksiko, Turkki) osuuksia nostetaan ensin välittömästi. Samanaikaisesti aloitetaan laskentakaavojen uudelleenmäärittely, minkä avulla kiintiöiden on tarkoitus muodostua paremmin vastaamaan jäsenmaiden suhteellista asemaa maailmantaloudessa. Reformin kolmannessa vaiheessa osuuksia korotetaan uusien kaavojen mukaisiksi ja lisäksi ns. perusäänien määrää on tarkoitus korottaa merkittävästi. Uuden laskentakaavan oli tarkoitus valmistua rahaston vuoden 2007 lokakuusiin vuosikokouksiin mennessä, mutta vuosia kiistelty asia siirtyi ratkaistavaksi vuoden 2008 keväällä. Kehittyvien maat ovat useaan otteeseen ehdottaneet, että äänimäärän ja maksuosuuksien määräytyminen tulisi kokonaan erottaa toisesta (esim. Woodward 2007). Ehdotusta tukee osa tutkimustuloksistakin (Leech & Leech 2004), mutta näin pitkälle menevää uudistusta tuskin nähdään vuoden 2008 kierroksella.

2.2.3 Maksuosuuksien vaikutuksesta johtokunnan kokoonpanoon ja päätöksentekoon

Kansainvälisen valuuttarahaston johtokunnan kokoonpano on herättänyt säännöllistä keskustelua. Tällä hetkellä johtokunnan 24 kuvernööriä edustavat koko rahaston jäsenistöä, mutta edustus ei jakaannu tasaisesti eri maiden välille. Kahdeksan johtokunnan jäsenistä edustaa kukin omaa maataan, jotka ovat Yhdysvallat, Iso-Britannia, Ranska, Japani, Saksa, Saudi-Arabia, Venäjä ja Kiina. Näiden maiden edustajat nimitetään tehtäviinsä, loput valitaan äänestyksen perusteella. Tätä on kritisoinut mm. Kelkar et al. (2005, 67) artikkelissaan, jossa esitetään, että kaikki edustajat tulisi valita äänestyksen perusteella yhdeksi kiinteäksi kuuden vuoden kaudeksi kerrallaan. Kolmasosa edustajista tulisi tällöin vaihtaa kahden vuoden välein, jolloin turvattaisiin toisaalta jatkuvuus ja samalla riippumattomuus johtokunnan työssä.

Loput 16 kuvernööriä edustavat siis jäljelle jääviä 176, vaalipiireihin löyhästi jaettua jäsenvaltiota. Rahaston sopimusartiklat eivät määrittele vaalipiirijakoa, vaan se voi myös muuttua ja jäsenmaat voivat itse vaikuttaa siihen mihin ryhmittymään kuuluvat. Maat eivät jakaudu tasan edustajien kesken, vaan esimerkiksi 43:a Saharan eteläpuolista maata edustaa yhteensä 2 kuvernööriä. Toisessa ääripäässä Euroopan maita edustaa yhteensä kahdeksan kuvernööriä ja lisäksi johtokunnan puheenjohtajana toimiva rahaston pääjohtaja on perinteiden mukaisesti aina ollut eurooppalainen.

Bruttokansantuotteella mitattuna EU:n jäsenvaltiot toimivat rahastossa ylliedustettuna jopa Yhdysvaltoihin verrattuna, niin kuin taulukko 6 osoittaa. Koska Euroopan maiden välillä on tapahtunut viime vuosikymmeninä merkittävää lähentymistä Euroopan Unionin ja EMU:n muodossa, voidaan argumentoida Euroopan edustuksen yhtenäistämisen puolesta. Euroopan maat eivät tällä hetkellä toimi rahastossa yhtenä ryhmittymänä, mikä toisaalta lisää rahaston suurimman yksittäisen toimijan, Yhdysvaltojen, painoarvoa. Jos Euroopan Unionin edustus haluttaisiin yhdistää, tulisi äänimäärää laskettaessa huomioida vähentävänä tekijänä alueen sisäinen kauppa, mikä pienentäisi EU:n yhteenlaskettua äänimäärää noin 9 %:lla (Van Houtven 2004, 19). Valuuttarahaston sisäisissä voimasuhteissa tapahtuisi siis siinä mielessä huomattava muutos, että yhden dominoivan jäsenen sijaan nyt kahdella jäsenmaalla olisi yksipuolinen veto-oikeus päätöksiin, jotka vaativat 85 %:n enemmistöä. Kuten Leech ja Leech artikkelissaan (2005, 263) toteavat, EU-maiden edustuksen yhdistäminen tulisi asettamaan huomattavia lisävaatimuksia alueen sisäisen yhteistyön tehostamiseksi sekä talous-, raha- että ulkopoliittisissa kysymyksissä. Lisäksi, jos EU:n yhteisestä edustajasta haluttaisiin päästä sopimukseen, Yhdysvaltain tuella on veto-oikeuden kautta ratkaiseva merkitys. Euroopan parlamentti kehottaa kannanotossaan (2006, 4) jäsenvaltioitaan työskentelemään aluksi yhteisen eurovaalipiirin luomiseksi, pitkän aikavälin tavoitteena ollen Euroopan parlamentin valvonnan alaisena toimiva, yksi yhteinen eurooppalainen edustaja.

Taulukko 6. Euroopan Unionin ja Yhdysvaltojen äänivalta Kansainvälisen valuuttarahaston johtokunnassa (Leech & Leech 2005, 259).

%	Osuus IMF:n äänistä	GDP	Väestö
EU-25	31,9	31,1	7,2
Yhdysvallat	17,1	29,3	4,6

Euroopan ja Yhdysvaltojen välisten voimasuhteiden muuttaminen ei kuitenkaan ratkaise kehittyneiden ja kehittyvien maiden välistä epätasapainoa, vaikka tulisikin mahdolliseksi jakaa Euroopan Unionilta "vapautuva" vajaan 10 prosentin äänimäärä painoarvoltaan alipainotetuille maille. Oikeudenmukaisista jakoperusteista tulisi ensin päästä sopimukseen ja tämän määrittelytyön yksi keskeisimpiä kysymyksiä on miten bruttokansantuotetta pitäisi mitata parhaan lopputuloksen aikaansaamiseksi. Bruttokansantuote kunkin maan kansallisessa valuutassa on yleisesti hyvin saatavilla olevaa tietoa, eikä sen laskentatavassa esiinny merkittäviä ristiriitoja (Le Fort V 2005, 110). Tällä hetkellä Kansainvälisessä valuuttarahastossa vallitsevan käytännön mukaisesti jäsenmaiden bruttokansantuotteet muunnetaan vertailukelpoisiksi muuntamalla ne SDR-määräisiksi markkinoilla vallitsevilla valuuttakursseilla. Valuuttakurssien asema on perinteisesti ollut merkittävä kaikessa Kansainvälisen

valuuttarahaston toiminnassa, mitä pidetään osasyynä sille, että kehittyneet maat vaikuttavat jatkossakin asettuvan tukemaan niiden käyttöä (Van Houtven 2004, 20). Osittain vastarintaa aiheuttaa vaihtoehtoisten laskutapojen aiheuttama kehittyneiden maiden painoarvon merkittävä väheneminen, kuten alla on nähtävissä taulukosta 7.

Taulukko 7. Vertailu jäsenmaiden BKT-painoista ostovoimapariteetilla ja valuuttakurssilla muunnettuna (McLenaghan 2005, 182).

BKT-painot	Ostovoimapariteetti	Valuuttakurssi
Kehittyneet maat	57,0	79,9
Keskeisimmät teollisuusmaat	45,4	66,4
– Yhdysvallat	21,9	30,2
– Japani	7,4	15,1
Kehittyvät maat	37,2	17,9
Afrikka	3,3	1,4
Aasia	21,6	7,7
– Kiina	11,6	3,3
– Intia	4,6	1,5
Keski- ja Itä-Eurooppa	3,9	2,6
Siirtymätaloudet	5,7	2,2

Rahaston johtokunnan koostumuksen lisäksi on esitetty, että johtokunnan kokoa tulisi supistaa nykyisestä 24 edustajasta. Van Houtven (2004, 20) toteaa, että EU-maiden edustuksen yhdistäminen vähentäisi edustajia laskentatavasta riippuen noin kuudella kuvernöörillä. Tällöin kehittyneille maille jäisi 6 paikkaa ja kehittyville 12, kuitenkin niin, että kehittyvien maiden äänimäärä olisi jatkossakin alle puolet kokonaisuäänimäärästä. Johtokunnan virtaviivaistamisen oletettaisiin tehostavan sen toimintaa ja siten vahvistavan sen asemaa. Etenkin G7-maita on Van Houtvenin mukaan enenevissä määrin alettu pitää Kansainvälisen valuuttarahaston epävirallisena päättävänä elimenä. Erityisesti, koska G7-maiden yhteys rahaston toimintoihin on tiivistä, mutta ei kaikilta osin ole läpinäkyvää, sen on katsottu heikentäneen sekä valuuttarahaston pääjohtajan että sen johtokunnan auktoriteettia.

Johtokunnan jäsenten määrän vähentäminen toisi siis yksittäisille kuvernööreille jatkossa entistä suuremmat vastualueet. Vaikka johtokunnan jäsenten tulisi edustaa vaalipiiriään yhtäläisesti, edustajien omien maiden intressit pyrkivät nousemaan muiden ohitse (Wood 2001, 6). Jäsenmaiden toimintaedellytykset poikkeavat myös lähtökohtaisesti huomattavasti toisistaan, ja onkin esitetty, että suuriin vaalipiireihin ja erityisesti matalan tulotason maille tulisi kohdentaa lisäresursseja. Kutakin vaalipiiriä edustaa tyypillisesti ryhmän taloudellisesti merkittävimmän maan edustaja, minkä seurauksena mm. kaikilla G7-mailla on oma edustajansa rahaston johtokunnassa. Koska sopimusartiklojen mukaan

ei ole mahdollista, että yhden edustajan ääni jaettaisiin, on monissa tapauksissa epätodennäköistä, että annetut äänet heijastaisivat kaikkien vaalipiiriin kuuluvien maiden kantaa. Tämä korostuu erityisesti tilanteissa, joissa yhteen vaalipiiriin kuuluu sekä pieni- että suurituloisia jäsenvaltioita Buira 2002, 220). Eli samalla kun rahastossa on paineita johtokunnan toiminnan tehostamiseen edustajien määrää vähentämällä, on toisaalta esitetty, että yksi edustaja voisi tehokkaasti edustaa enintään kahdeksaa jäsenmaata (Wood 2001, 6). Tämän seurauksena, kun samalla yksittäiset maat joutuisivat luopumaan omista edustajistaan, päästäisiin lähelle nykyistä edustajamäärää (24). Samassa yhteydessä jouduttaisiin ottamaan kantaa vaalipiirien jakoon: miten jäsenmaat tulisi allokoida tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti eri ryhmien kesken. Toisaalta, laskentatavasta riippumatta, vaikutusvaltaisimmille jäsenmaille jäänee jatkossakin huomattava vaikutusmahdollisuus rahaston toimintaan.

2.2.4 Rahaston vastuusta jäsenmailleen

Samalla kun kansainvälisen finanssi-instituutioiden läpinäkyvyyttä ja tehottomuutta alettiin 1990-luvulla kritisoida, puutteet instituutioiden yleisessä tilintekovelvollisuudessa nousivat esiin yhtenä tyytymättömyyttä herättävänä aihepiirinä. Kriittikkiä takana esiintyivät yhtä lailla radikaalit kansalaisjärjestöt kuin Kansainvälistä valuuttarahastoa (ja Maailmanpankkia) lähempänäkin olevat sidosryhmät.

Kansainvälinen valuuttarahasto on vastuussa toimistaan ensisijaisesti jäsenilleen, joiden edustajat istuvat rahaston johtokunnassa. Johtokunnan pyrkiessä päätöksenteossaan konsensukseen se samalla heikentää vastuuvollisuuden toteutumista. Johtokunnan edustajien kannat eivät tule konsensuspäätöksissä rekisteröidyksi ja siten julkisiksi, jollei joku erityisesti vaadi eriävän mielipiteen kirjaamista pöytäkirjaan. Edustajilla on lisäksi kaksoisrooli, toisaalta he toimivat rahastossa jäsenmaiden tai niiden ryhmittymien (poliittisten tahojen) edustajina, mutta samalla he ovat vastuussa rahaston käytännön toiminnan johtamisesta, jolloin heidän tulisi toimia rahaston kaikkien jäsenmaiden etujen mukaisesti. Keskeisenä syynä tilintekovelvollisuuden heikkenemiseen voidaankin pitää edellisessä kappaleessa käsiteltyä jäsenistön epätasaista edustusta Kansainvälisen valuuttarahaston johtokunnassa. Yksi johtokunnan jäsen edustaa yksittäistä jäsenmaata, kun toisella on vastuullaan yli kahdenkymmenen jäsenmaan intressit, mikä itsestään selvästi heikentää tiettyjen jäsenmaiden vuorovaikutusta edustajansa kanssa (Woods 2005, 150).

On myös esitetty, että johtokunnan tulisi toimissaan asettaa enemmän painoarvoa nimenomaan Kansainvälisen valuuttarahaston tavoitteiden toteutumiselle, eikä niinkään edustamiensa yksittäisten jäsenmaiden intresseille (Santor 2006, 17). Tällöin johtokunta

voisi ajaa yhdenmukaisesti koko jäsenistön asiaa, mistä oletettavasti olisi kokonaisuuden kannalta myös eniten hyötyä yksittäisille jäsenmaille. Poliittisten kytkösten heikentäminen parantaisi myös rahaston harjoittaman seurannan ja sen tuottamien analyysien puolueettomuutta, mikä puolestaan edistäisi yleistä käsitystä neutraalista ja lahjomattomasta finanssi-instituutiosta.

Kelkar et al. esittävät artikkelissaan (2005, 67), että johtokunnan toiminnalle tulisi määritellä selkeät kriteerit, joiden avulla sen suoriutumista voitaisiin arvioida. Johtokunnan vastuu rahaston toimeenpanemien ohjelmien seurauksista on vähäinen, kun sen sijaan ohjelmien epäonnistumisen seurauksena kohdemaan valtiovarainministeri tai keskuspankin pääjohtaja on saattanut joutua eroamaan tehtävistään. Kriteerien määrittelyä helpottaisi, jos johtokunnan työkenttä ja vastuualueet olisivat määritelty nykyistä selkeämmin. Epäselvän rajanvedon vuoksi on myös olemassa mahdollisuus, että vaikutusvaltaisimmat jäsenmaat vievät johtokunnassa läpi päätöksiä, jotka itse asiassa kuuluisivat hallintoneuvostolle (Santor, 2006, 9). Johtokunnan vastuuvollisuuden lisääminen on yksi keskeisistä kysymyksistä Kansainvälisen valuuttarahaston vastuuvollisuuden parantamisessa jäsenmailleen.

Samalla kun johtokunta on jossain määrin etääntynyt rahaston jäsenistä, on moitittu myös sen heikentynyttä roolia rahaston oman henkilöstön valvovana elimenä (Woods 2005, 151). Jäsenmaiden hallitusten edustajat ja virkamiehet tapaavat rahaston edustajia säännöllisesti mahdollisesti vain kerran vuodessa rahaston hallintoneuvoston kokouksessa. Samalla hallintoneuvoston tulisi kuitenkin kyetä valvomaan ja ohjaamaan rahaston toimintaa ja tehokkaasti hyödyntämään hallussaan olevaa rahaston korkeinta päätäntävaltaa. Erityisesti koska rahaston toimintaympäristö on laajentunut ja muuttunut haasteellisemmaksi, sen jäsenmaiden on yhtä lailla haasteellisempaa olla rakentavasti mukana rahaston toiminnoissa.

Rahaston tilintekovelvollisuutta voidaan Woodsin artikkelin (2005, 157) mukaan parantaa lisäämällä läpinäkyvyyttä, kehittämällä horisontaalia vastuuvollisuutta edistäviä mekanismeja ja tehostamalla yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa (NGO, non-governmental institution). Näistä keskeisimpiä tullaan käsittelemään jäljempänä.

2.2.5 Läpinäkyvyys Kansainvälisen valuuttarahaston ja sen jäsenmaiden toiminnassa

Kansainvälisen valuuttarahaston toiminnan avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen alettiin kiinnittää huomiota erityisesti 1990-luvun puolivälissä osana hyvien hallintotapojen

yleistä edistämistä rahastossa. Taustalla uudistukseen vaikutti osaltaan myös rahaston kohtaama kritiikki erityisesti Meksikon kriisin (1994 - 95) yhteydessä käytettyjen toimintatapojen suhteen. Keskeiseksi ongelmaksi koettiin rahaston kykenemättömyys, luottamuksellisuuden nimissä, kommunikoida havaitsemiaan merkittäviä taloudellisia uhkia kohdemaan viranomaisia laajemmalle piirille. Näin toisaalta maiden viranomaisille ei syntynyt erityistä painetta noudattaa rahaston toimintamalleja (tai ylipäänsä ryhtyä toimenpiteisiin) ja toisaalta mallien sisällöstä ei päässyt syntymään laajempaa laadukasta, kvalitatiivista keskustelua (Isard 2005, 80).

Meksikon kriisin jälkeisinä vuosina Kansainvälisen valuuttarahaston läpinäkyvyys on parantunut merkittävästi. Laajalti kiitosta saavat esimerkiksi valuuttarahaston parantuneet internet-sivustot (www.imf.org), joiden sisältö tarjoaa nykyisellään varsin kattavat tiedot rahaston toiminnasta. Johtokunnan kokouksista julkaistaan säännöllisesti yhteenvedoja sekä julkilausumia ja rahaston toimesta pidetään lehdistökokouksia. Yhteistyötä sekä lehdistön, että kansalaisjärjestöjen kanssa on tiivistetty. Kansainvälinen valuuttarahasto laati vuonna 2001 ensimmäisen varsinaisen julkaisupolitiikkansa, jossa nimensä mukaisesti määriteltiin erityyppisten dokumenttien julkaisusta. Aluksi sovittujen dokumenttien julkaisu oli automaattista – jäsenmaiden tuli toimittaa rahastolle erillinen selvitys, jos julkaisu haluttiin estää. Vuonna 2003 julkaisupolitiikan päivityksen yhteydessä tätä kohtaa kuitenkin muutettiin ja edelleen voimassa olevien ohjeiden mukaan maiden on toimitettava rahastolle kirjallinen *hyväksyntä* raporttiansa julkistamisesta. Tätä automaattisen tiedonannon heikentymistä ovat julkaisuissaan kritisoineet useat kansalaisjärjestöt, kuten kansainvälisten rahoitusinstituuttien avoimuutta ajava ryhmittymä Global Transparency Initiative, GTI (2007, 3). Myös esimerkiksi Yhdysvaltain kongressin asettama Meltzerin komitea päätyy raportissaan (2000, 46) vaatimaan Kansainväliseltä valuuttarahastolta avoimempaa tiedotuspolitiikkaa. Ajallaan julkaistujen neljännen sopimusartiklan mukaisten konsultaatioiden pohjalta laadittujen raporttien lisäksi komitea toivoo yksityiskohtaisia selvityksiä kullekin maalle annetuista avustuksista.

Taulukko 8. Kansainvälisen valuuttarahaston 185 jäsenmaasta 163 antoi julkaista raportin viimeisimmistä neljänneen sopimusartiklan mukaisista konsultaatioistaan. Taulukossa julkaisusta kieltäytyneet maat (Global Transparency Initiative 2007, 5).

Bahrain	Guiana	Qatar
Bhutan	Haiti	Saudi-Arabia
Brasilia	Malesia	Seychellit
Brunei	Malediivit	Somalia
Norsunluurannikko	Myanmar	Thaimaa
Dominikaaninen tasavalta	Nigeria	Turkmenistan
Grenada	Oman	Venezuela

Toisaalta rahaston erityisesti aiemmin niukkaa tiedotuspolitiikkaa voidaan pitää tietynlaisena luontevana jatkumona keskuspankeille ja laajemmin koko finanssisektorille ominaisille toimintatavoille (Stiglitz 2001, 228). Osa rahaston johtokunnan jäsenistä on myös ilmaissut huolensa siitä, että tiedotuksen täydellinen avoimuus heikentäisi jäsenmaiden ja rahaston välisen dialogin avoimuutta (Isard 2005, 80). Tiedonkulkua rajoittamalla lisätään kuitenkin mahdollisuuksia jäsenmaiden erityistahojen omien intressien ajamiseen ja tehtyjen virheiden peittelyyn. Vaikka näitä väärinkäytöksen mahdollisuuksia ei hyödynnettäisi, niiden olemassaolo riittää heikentämään toiminnan uskottavuutta. Avoimuudella ja läpinäkyvyydellä voidaan katsoa olevan rahaston toiminnan laatua parantavia vaikutuksia. Julkisen valvonnan alaisena tehtyjen päätösten on kestettävä päivänvaloa ja samalla myös vaihtoehtoiset toimintamallit tulevat laajemmin huomioitua (Fischer 1999, 71).

On myös esitetty, että rahaston tulisi julkaista ohjelmiensa odotetut köyhyys- ja työttömyysvaikutukset, jotta ennusteiden mahdolliset systemaattiset virheet saataisiin paikannettua (Stiglitz 2002, 240). Vaatimuksilla pyritään siis siihen, että kohdemaat saisivat selvemmän käsityksen ohjelmien toimeenpanon vaikutuksesta ja samalla voitaisiin tehokkaammin valvoa rahaston ennusteiden toteutumista. Rahaston ohjelmissaan käyttämät kvantitatiiviset kriteerit perustuvat kuitenkin yksinkertaistetuille malleille, joiden parametreista on tehty vahvojakin olettamia. Käytännössä malleilla ongelmaksi on muodostunut nimenomaan rahaston ohjelmien vaikutusten erottaminen useiden muiden muuttujien joukosta, mikä hankaloittaa pitkälle menevien johtopäätösten tekemistä niin ohjelmien toimeenpanon kuin ennustamisenkin kelpoisuudesta. Osittain useiden epävarmuustekijöiden vuoksi rahaston ohjelmat ovat tarpeen mukaan myös joustavia myöhemmille sopeutuksille.

Rahaston johdossa keskeisessä asemassa olevia G7-maita on myös syytetty demokraattisen keskustelun tukahduttamisesta (Stiglitz 2001, 15) ja rahaston rooli on joidenkin sidosryhmien silmissä muodostunut pelkistetyksi ”rikkaiden äänitorveksi” (esim.

Isard 2005, 112 & Kanbur 2001, 16). Edellä mainitun kaltaisen tilanteen vallitessa erityisen tärkeäksi nousee se, miten rahasto onnistuu tavoitteidensa ja toimintaperiaatteidensa informoimisessa siten, että viesti tulee laajasti ja täsmällisesti oikein ymmärretyksi. Kanbur jakaa artikkelissaan keskustelijat karkeasti kahteen erityyppiseen ryhmittymään, joista ryhmä A edustaa valtiovarainministeriöitä, taloustieteilijöitä ja kansainvälisten finanssi-instituutioiden johtajia ja ryhmä B puolestaan kansalaisjärjestöjä ja eri ryhmittymien puolestapuhujia. Ratkaisevan tärkeänä tulevan kansainvälisen kehityksen kannalta pidetäänkin sitä, että näiden ryhmittymien välille pystyttäisiin luomaan aito dialogi, joka perustuisi laajaan, yhteiseen ymmärtämykseen eri vaihtoehtoista. Väärinkäsitysten välttämiseksi tiedotuksen tulisi olla yksinkertaista, mutta samalla avointa siten, että se synnyttäisi keskustelua, eikä ainoastaan loisi pohjaa (tuloksettomalle) väittelylle.

Kansalaisjärjestöjä edustava GTI on julkaisussaan (2007, 17) painottanut erityisesti seuraavien muutosten tarvetta kansainvälisten finanssi-instituutioiden läpinäkyvyydessä. Ensinnäkin suurin osa materiaaleista tulisi julkaista automaattisesti, pois lukien tarkasti rajatut dokumentit, joiden julkaisuun yksittäisille jäsenmaille voitaisiin myöntää rajoituksia. Lisäksi instituutioiden tulisi organisoida järjestely, jonka kautta informaatiopyynnöt säännönmukaisesti ohjattaisiin, sekä puolueeton menettely tiedonannon erivapauksien ja erimielisyyksien käsittelemiseksi. Edellä mainitut toivomukset kohdistuvat laajasti eri instituutioihin, mutta Kansainväliseltä valuuttarahastolta toivotaan erityisesti laajempia organisatorisia tietoja, kuten julkista henkilöstöluetteloa sekä informaatiota siitä miten henkilökuntaa on töihinsä ohjeistettu. Poliittikkapapereiden luonnokset haluttaisiin lisäksi julkaistavan jo ennen kuin ne menevät rahaston hallituksen käsittelyyn ja hallituksen kokouksista toivottaisiin puolestaan julkaistavan dokumentointia aina yksityiskohtaisista keskustelunkuvauksista lähtien. Tähän kehoitukseen yhtyy myös esim. Euroopan parlamentti julkilausumassaan (2006) sekä Meltzerin komitea (2000). Kutakin jäsenmaata koskevat tiedot tulisi olla saatavilla myös paikallisella kielellä. Kaikkien edellä lueteltujen tavoitteiden täyttymistä GTI verkostoineen pitää minimivaatimuksena sille, että avoimuuden ja läpinäkyvyyden kautta saavutettaisiin parannuksia toimintatapojen suunnittelussa sekä kehittämisessä.

Toisaalta voidaan siis ajatella, että jotta Kansainvälisen valuuttarahaston toiminnan läpinäkyvyyttä ja yleistä avoimuutta voitaisiin lisätä, tulisi parannuksia saada aikaan kahdella eri rintamalla. Samalla kun rahaston julkista tiedottamista finanssi- ja rahoitusmarkkinoiden toimijoille ja muille intressiryhmille tulisi tehostaa, tulisi myös jäsenmaiden ja rahaston välistä kommunikointia laajentaa ja syventää. Esimerkiksi Meksikon kriisin jälkeen esiintyi väittämiä, joiden mukaan markkinat olisivat toimineet

tehokkaammin, jos niillä olisi ollut täsmällisempää tietoa maan reservien todellisesta määrästä (Fischer 1999, F562). Vastauksena tämäntyyppiseen kritiikkiin Kansainvälisessä valuuttarahastossa on luotu tiedon keräämiseen ja jakoon liittyvä standardi SDDS (Special Data Dissemination Standard), jonka tarkoituksena on helpottaa tiedonsaantia jäsenmaiden taloudellisesta tilanteesta ajantasaisten ja kattavien tilastojen avulla (data saatavilla Kansainvälisen valuuttarahaston verkkopalvelussa, <http://dsbb.imf.org>). Jotta julkaistavilla tilastoilla olisi todellista merkitystä markkinoiden toimivuuden kannalta, on kiinnitettävä huomiota datan luotettavuuteen. Kansainvälinen valuuttarahasto tekeekin pääosin tunnustettua työtä tilastojen keräämisessä, mutta julkaistut luvut ovat syntyneet osin neuvottelujen tuloksena yhteistyössä jäsenmaiden kanssa, mikä ei kaikilta osin tue käsitystä yhdenmukaisen, sovittuihin malleihin nojautuvan tutkimuksen tekemisestä (Stiglitz 2002, 232).

Voidaan väittää, että tiedonsaantivaatimuksien asettaminen jo itsessään todennäköisesti johtaa parempien toimintatapojen noudattamiseen (Fischer 1999, F563). Vertailukelpoisen aineiston keräämisessä keskeisessä asemassa on kuitenkin erilaisten kansainvälisten standardien kehittäminen. Esimerkiksi kansainvälinen tilinpäätöskäytäntö IFRS (International Financial Reporting Standards), OECD-maiden luotettavan hallinnon periaatteet (Principles of Corporate Governance), Kansainvälisen valuuttarahaston julkisen talouden avoimuuden käytäntöjä koskevat periaatteet (Code of Good Practices Principles on Fiscal Transparency) ja Baselin pankkivalvontakomitean (BSCS) standardit (Core Principles for Effective Banking Supervision) ovat kansainvälisesti jo laajassa käytössä ja uusia on kehitteillä. Standardien implementointi on kuitenkin vielä niiden kehittämistä huomattavasti haastavampaa. Eri maiden hallitusten tulisi edistää ja edellyttää kansainvälisesti hyväksytyjen normien noudattamista ja panostaa ohjeiden, määräysten ja suositusten yhdenmukaistamiseen standardien mukaisiksi. Myös markkinoilla olisi tässä mahdollisuus toimia tehokkaana houkuttimena, jos standardien noudattaminen heijastuisi tarjotun rahoituksen hintaan. Vuonna 2003 julkaistun empiirisen tutkimuksen (Christofides et al., 26) mukaan standardien ja suositusten noudattamisella on suotuisia vaikutuksia sekä luottoluokituksiin, että -marginaaleihin. Tutkimuksen mukaan luottoluokituksiin näyttää vaikuttavan eniten kirjanpitosäännökset sekä hyvin määritellyt omistusoikeudet. Luottomarginaaleihin vaikuttaa edellisten lisäksi erityisesti myös talouden korruptoituneisuuden aste. Kansainvälisen valuuttarahaston rooli standardien noudattamisessa on merkittävä. Rahaston tehtäväksi jää standardien käyttöönoton ja noudattamisen valvonta, joka toteutetaan pääasiassa osana rahaston normaalia neljännnen sopimusartiklan mukaista seurantaa, yhteistyössä kansallisten ja kansainvälisten valvovien viranomaisten kanssa. Samalla kun Kansainvälinen valuuttarahasto toimii standardien noudattamista valvovana elimenä, myös itse

rahastoon on luonteva kohdistaa samantyyppisiä vaatimuksia. Läpinäkyvyyden lisäämiseksi rahaston itsensä tulisi esimerkiksi päivittää kirjanpitojärjestelmänsä vastaamaan kansainvälisiä vaatimuksia (Meltzer 2000, 45).

Vaikka avoimuutta on siis pyritty lisäämään useilla muutoksilla rahaston toimintatavoissa, on muutoksien usein tulkittu olleen jossain määrin pinnallisia. Seuraavan kerran Kansainvälinen valuuttarahasto arvioi avoimuuspolitiikkaansa vuoden 2008 kesäkuuhun mennessä. Kansalaisjärjestöt pyrkivätkin parhaillaan vaikuttamaan erityisesti niiden maiden hallituksiin, joilla on suoraan omat edustajat rahaston johtokunnassa, sekä laajemmin myös muiden jäsenvaltioiden hallituksiin, jotta ne suhtautuisivat myönteisesti tiedonannon laajenemiseen ja avoimuuden lisääntymiseen.

2.2.6 Hyvien hallintotapojen noudattamisesta

Edellä on kuvattu Kansainvälisen valuuttarahaston keskeisimpiä hallinnollisia ongelmia; jäsenistön epätasainen edustus, epäselvyydet johdon toimivallan määräytymisessä ja puutteet rahaston toiminnan läpinäkyvyydessä ja vastuuvollisuuden toteutumisessa. Viimeaikoina Pohjois-Amerikassa ja Euroopassa esiin nousseiden hallinnollisten skandaalien vuoksi yritysten johtamisen valvonnasta (corporate governance) tehty tutkimus on selvästi lisääntynyt. Myös Kansainvälisen valuuttarahaston hallintotapoja on yritetty mitata ja esim. Santor (2006, 12) soveltaa artikkelissaan Gompersin, Ishin ja Metrickin (2003) yritysten arvioimiseksi kehittämää indeksiä valuuttarahaston hallintotapojen arvioimiseen. Artikkelissa todetaan, että koska kyseessä on finanssi-instituutio eikä yksityisomisteinen osakeyhtiö, indeksiä on hyödynnetty vain soveltuvien osien, eikä alkuperäisestä 25 mittarista siten ole käytössä kuin yksitoista.

Kansainvälisen valuuttarahaston arvosanaksi tuli vertailussa 8,5 (ks. taulukko 9), mikä on huomattavasti korkeampi kuin samoilla mittareilla vertailuryhmänä käytetyn, suurten yhdysvaltalaisen pörssinoteerattujen yritysten arvosana 2,7. Toisin sanoen Kansainvälisen valuuttarahaston hallintatapa on selkeästi ”diktatorisempi”, kuin sen vastapuolien toimintatavat yksityisellä sektorilla, mikä ei sinänsä ole yllättävä tulos rahaston toiminnan luonteen huomioon ottaen. Valuuttarahaston hallintorakenteelle on tehdyn tutkimuksen mukaan ominaista tietty hidasliikkeisyys, mikä ei ole yksinomaan negatiivinen piirre, kun kyseessä on koko rahoitusjärjestelmän vakautta ylläpitävä instituutio. Toisaalta Kansainvälisen valuuttarahaston on kyettävä vastaamaan maailmantaloudessa nopeastikin tapahtuviin muutoksiin, eikä sillä siten ole varaa antaa hidasliikkeisyyden muuntua pysähtyneisyydeksi.

Taulukko 9. Hallintotapaindeksi (Santor 2006, 13).

Alaindeksi	Mittari	Kuvaus	IMF:n arvosana*
Viive	Ryhmitelty, porrastettu johto	Johto on jaoteltu ryhmiin ja edustajat toimivat virassaan limittäisiä kausia	1
	Rajoituksia erityiskokouksissa	Osakkaiden kokouksissa vaaditaan tavallista suurempaa kannatusta	1
	Kirjallinen suostumus	Vaatus yksimielisyydestä päätöksenteossa	0
Suoja, suojele	Johdon korvausvastuu	Johto on immuuni osakkaiden kanteille ja syytteesenpanolle	1
	Vastuu	Johtajien henkilökohtaisen vastuun rajoittaminen huolellisuusvelvollisuuden rikkomuksista	1
	Erottaminen	Vallan vaihtuminen ei vaikuta toimeenpanevan johdon asemaan	0
Äänestys	Lain ja perustamiskirjojen mukaista	Hallinnolliset muutokset vaativat ylivoimaista enemmistöä	1
	Salaisen lippuäänestyksen puuttuminen	Luottamuksellinen äänestäminen	0,5
	Ylivoimainen enemmistö	Vaaditaan yli 70 prosentin enemmistöä	1
	Epäsymmetrisesti jakautunut äänivalta	Joidenkin osakkaiden äänivaltaa rajoitettu	1
Muut	Johtajien vastuualue	Säännöt sallivat johtajien ottavan huomioon myös osakkaiden ulkopuolisia sidosryhmiä	1

* Arvot välillä 0-1. Matalampi tulos indikoi parempaa hallinnollista rakennetta.

Hyviä hallintotapoja olisi mahdollista edistää Kansainvälisessä valuuttarahastossa myös selkeyttämällä johtokunnan ja pääjohtajan keskinäistä tehtäväjakoa. Santor ehdottaakin (2006, 16) että rahaston tavoitteenasetanta ja toimeenpano erotettaisiin selvästi toisistaan. Tämä tarkoittaisi käytännössä, että johtokunta kokoontuisi jatkossa ehkä vain neljännesvuosittain, eikä siten olisi vastuussa rahaston toiminnan päivittäisestä johtamisesta. Johtokunnan vastuulle tulisi valuuttarahaston strategisen suunnan ja pääjohtajan toimintavaltuuksien säännöllinen tarkistaminen. Rahaston pääjohtajalla säilyisi siis tietty harkinnanvapaus niiden keinojen hyödyntämiseen, joita rahastolla olisi käytettävissään pyrkiessään johtokunnan määrittelemiä tavoitteisiin. Toisaalta mitä tiukemmin tavoitteet on rahaston johtokunnan toimesta rajattu, sitä rajoitetumpi määrä työkaluja pääjohtajalla (ja rahaston henkilökunnalla) on käytettävissään. Jotta toiminta

olisi tehokasta ja läpinäkyvää, johtokunnan tulisi määritellä mittareita, joiden avulla pääjohtajan onnistumista tehtävissään olisi mahdollista arvioida. Tämä voisi samalla toimia laajemminkin valuuttarahaston toiminnan laadun (kaivattuna) mittarina: miten rahasto on onnistunut tilannearvioissaan, onko sen neuvonanto osoittautunut toimivaksi ja minkälaisia vaikutuksia rahaston ohjelmilla on kohdemaissa ollut. Edellä kuvattu prosessi tarkoittaisi merkittäviä muutoksia myös valuuttarahaston johtokunnan toimintaan. Jos johtokunta kokoontuisi lähes päivittäisten neuvottelujen sijaan vain neljännesvuosittain, johtokunnan edustajien kokouksiin tekemät ennakkovalmistelut lisääisivät merkitystään. Jotta rahaston jäsenmaiden välinen eriarvoisuus ei tarpeettomasti korostuisi, olisi edustajille jollain tapaa luotava yhtäläiset mahdollisuudet (rahoitus ja henkilökunta) tehtäviensä hoitamiseen.

2.3 MUITA TOIMINNALLISIA VAIKEUKSIA

2.3.1 Rahaston oman rahoituksen järjestäminen

Vuosituhatosen vaihteessa julkaistussa, Yhdysvaltain kongressin koolle kutsuman Meltzerin komission raportissa (2000, 36) todettiin, että ongelmat rahaston toiminnan avoimuudessa ovat johtaneet siihen, että jäsenmailla ei aina ole riittävää tietoa edes ovatko rahaston varat riittävät sen toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kansainvälisen valuuttarahaston toiminnan kustannukset ovat ajan myötä kasvaneet. Sekä rahaston hallinnolliset kulut että erilaisten puskureiden kerryttäminen ovat paisuttaneet rahaston budjettia, minkä seurauksena rahaston antolainauksesta saamat tulot ovat käyneet riittämättömiksi kulujen kattamiseksi (taulukko 10). Kansainvälisen valuuttarahaston toiminnan rahoituksessa on tapahtunut samankaltainen roolien jakautuminen kuin muussakin sen toiminnassa: kehittyneet maat ovat aikanaan luoneet edellytykset rahaston toiminnalle maksamalla suuren osan sen tarvitsemista pääomista, mutta tällä hetkellä lainanottajat, eli kehittyvät maat, maksavat luottomarginaalien muodossa suuren osan rahaston operatiivisten toimintojen pyörittämisestä. Voidaan laskea, että velanantajamaiden suhteellinen osuus rahaston hallinnollisten kulujen kattamisesta on tasaisesti vähentynyt vuoden 1982 huipusta (72,3 %) ollen 2000-luvulle siirryttäessä enää 25 % (Mohammed 2003, 3).

Taulukko 10. Kansainvälisen valuuttarahaston arvioitujen tulot ja menot tilikausille 2007–2010 (Crockett 2007, liite 4).

milj. SDR	2007	2008	2009	2010
Tulot	590	535	510	451
Luottomarginaali (108 korkopistettä)	137	93	82	60
Lisämaksut	98	64	56	27
Palvelumaksut (50 korkopistettä per erä)	21	10	-	-
Sijoitus- ja muut tuotot	334	368	372	364
Hallinnolliset ja pääoman kulut	659	659	674	696
Hallinto	608	619	635	655
Pääoman kulut ja poistot	51	40	39	41
Yli-/alijäämä	-69	-124	-164	-245
Rahaston antolainaus (ka.)	12 700	8 700	7 600	5 500
SDR-korko (%)	3,9	4,4	4,5	4,6

Kansainvälisen valuuttarahaston tämänhetkisen rahoituksen luonne tarkoittaa käytännössä, että rahaston tulot lisääntyvät silloin kun maksutaseongelmat kääntyvät nousuun ja maailmantaloudessa esiintyy ongelmia. Toisin sanoen rahaston taloudellinen vauraus on käänteisesti riippuvainen sen keskeisen tavoitteen toteutumisesta, eli taloudellisen vakauden lisääntymisestä. Rahaston laajentuneen toimenkuvan mukaisten tehtävien ja tavoitteiden tulisi kuitenkin tulla täytetyksi myös muulloin kuin taloudellisesti epävakaina aikoina, minkä vuoksi tulojen ennustettavuuden ja joustavuuden lisääntyminen on huomionarvoista.

Toukokuussa 2006 rahaston silloinen pääjohtaja Rodrigo de Rato kutsui koolle työryhmän, jonka tarkoituksena oli visioida valuuttarahastolle uusia tapoja rahoittaa sen toimintaa. Työryhmän tulokset julkistettiin tammikuussa 2007 ja raportti sisälsi kolme keskeistä ehdotusta rahoitustilanteen kohentamiseksi (Crockett 2007).

Ensinnäkin Kansainvälisen valuuttarahaston tulisi harkita mahdollisuutta kerätä jäsenmailtaan kiintiöihin suhteutettuja, **säännöllisiä maksuja** monien muiden yleishyödyllisten organisaatioiden, kuten YK tai OECD, tapaan. Riskinä kyseisessä toimintatavassa on, että se kytkisi valuuttarahaston toiminnan edellytykset epäsuorasti kansallisiin budjetointiprosesseihin, mikä voidaan nähdä uhkana rahaston puolueettomuudelle. Tästä syystä Crockettin komitea ei varauksettomasti puolla säännöllisten maksujen käyttöönottoa. Samaa todetaan vapaaehtoisista kannatusmaksuista, joiden käyttäminen rahaston hallinnollisten kulujen kattamiseksi ei lisäksi ole riittävän ennustettavaa.

Toisena ehdotuksena komitea esittää, että Kansainvälisen valuuttarahaston tulisi **monipuolistaa sijoitustoimintaansa** nykyisestä, mikä voitaisiin toteuttaa laajentamalla tällä hetkellä olemassa olevia reservejä koskevaa sijoituspolitiikkaa. Komitean laskelmien mukaan 6 miljardin SDR:n reserveillä olisi mahdollista yltää n. 30 miljoonan SDR:n (n. 32 milj. euron) vuotuisiin tuloihin. Valuuttarahaston sijoituspolitiikka on konservatiivisempi verrattuna esimerkiksi sen sisarjärjestöön Maailmanpankkiin tai muihin korkeimman luottoluokituksen (AAA) omaaviin kehityspankkeihin. Samalla kun valuuttarahasto voisi laajentaa käytettävissään olevien sijoitusinstrumenttien valikoimaa edellä mainituiden rahoituslaitosten mallin mukaisesti, rahaston tulisi harkita myös duraatioriskinsä kasvattamista. Jäljempi soveltuisi rahastolle erityisesti siitä syystä, että sillä ei käytännössä ole jälleenrahoitusriskiä.

Samassa yhteydessä kun Kansainvälisen valuuttarahaston reservien sijoitustoimintaa tulisi monipuolistaa, niin samaa toimintatapaa olisi mahdollista laajentaa osittain myös rahaston hallussa olevien jäsenmaksuosuuksien hallinnointiin. Rahasto maksaa jäsenmaiden suorittamille maksuosuuksille käytännössä 50 korkopisteen suuruista marginaalia SDR-koron päälle. Jos osa näistä rahaston käyttöön varatuista varoista voitaisiin (jäsenmaiden suostumuksella) sijoittaa edelleen korkeampituottoisiin, jälkimarkkinakelpoisiin arvopapereihin, rahaston olisi mahdollista käyttää maksuosuuksille maksamansa koron yli jäävä osuus omien kustannuksiensa kattamiseen. Käytettävien arvopapereiden tulisi luonnollisesti olla likvidejä, jotta varat voitaisiin tarvittaessa palauttaa lyhyelläkin aikavälillä takaisin alkuperäiseen käyttöönsä. Crockettin komitea puoltaa kyseisen ehdotuksen käyttöönottoa ensinnäkin koska jäsenmaat ovat jo sitoutuneet antamaan kyseiset varat valuuttarahaston käyttöön, eikä lisärahoitusta näiltä osin tarvitse kerätä. Toisekseen jos markkinoilla on vain vähän tarvetta lisärahoituksen hankkimiseen Kansainväliseltä valuuttarahastolta, voidaan ajatella, että kriisien ehkäisy on toiminut hyvin, mikä vapauttaa resursseja rahaston toiminnalle myös jatkossa. Kansainvälinen valuuttarahasto voisi komitean mukaan sijoittamalla n. 20 miljardia SDR:ää päästä noin 100 miljoonan SDR:n suuruisiin vuosittaisiin lisätuloihin.

Komitean kolmas ehdotus on osoittautunut selkeästi kiistanalaisimmaksi ja se on siten herättänyt eniten keskustelua. Ehdotuksen mukaan Kansainvälisen valuuttarahaston tulisi perustaa pääomaturvattu **säätiö**, jonka tuotoilla rahaston toimintaa voitaisiin jatkossa rahoittaa. Säätiön pääoma voitaisiin kerätä kahdesta mahdollisesta lähteestä: jäsenmaiden myöntäminä kertapanostuksina tai myymällä rahaston huomattavia kultavarantoja. Kummankaan vaihtoehdon toimivuus käytännössä ei ole itsestään selvää. Ensinnäkin koska kyse on huomattavasta summasta, on epävarmaa miten kansalliset parlamentit suhtautuvat määrärahan myöntämiseen. Miljardin SDR:n pääoma tuottaisi 3

prosentin tuotto-odotuksella 30 miljoonan SDR:n vuotuiset tulot. Toinen vaihtoehto, eli rahaston kultavarantojen myyminen edellyttää puolestaan 85 prosentin enemmistön tukea, eli on estettävissä yksistään Yhdysvaltojen veto-oikeudella. The Economist – lehden artikkelissa (2007, 73) ehdotetaan, että jos Kansainvälinen valuuttarahasto ei enää tarvitse kultavarantoja siihen mihin ne aikanaan myönnettiin, antolainauksensa tueksi, osa varannoista tulisi jopa palauttaa takaisin rahaston jäsenmaille. Valuuttarahastolla on taseessaan vuosina 1999–2000 suoritettujen markkinoiden ulkopuolisten operaatioiden jäljiltä n. 4,4 miljardin SDR:n arvosta kultaa, joka käsitellään rahaston muusta kultavarannosta erillään. Jos kyseinen erä (n. 13,0 milj. unssia) pystytettäisiin konvertoimaan säännöllistä tuloa tuottavaksi sijoitusomaisuudeksi, edelleen 3 %:n tuotto-odotuksella laskettuna, rahaston saama vuotuinen lisätulo olisi 130 miljoonan SDR:n suuruusluokkaa.

Raportti sisälsi myös ehdotuksen tähän saakka jäsenmaille ilmaiseksi tarjotun **teknisen tuen hinnoittamisesta**. Ehdotuksen taustalla ei niinkään ole valuuttarahaston tulojen kasvattaminen, vaan pikemminkin budjettikurin lisääminen. Hinnoittelu auttaisi arvioimaan rahaston tarjoamien palveluiden arvoa, mikä tasapainottaisi kysyntää ja tarjontaa sekä lisäisi rahaston tarjoamien palveluiden läpinäkyvyyttä. Koska teknisen tuen tarjoaminen osin palvelee laajempaa yleistä hyötyä (ns. julkishyödyke), sen hinnoittelulla ei haluta karkottaa jäsenmaita palveluiden käytöstä. Erityisesti matala- mutta myös keskituloisten maiden voi olla vaikeaa allokoida varoja teknisen tuen kustantamiseksi, siitäkin huolimatta että se voisi edistää kyseisen maan kasvua ja auttaisi ehkäisemään kriisejä, joiden negatiiviset vaikutukset leviävät helposti alkuperämaataan laajemmalle.

Taulukko 11. Kansainvälisen valuuttavaraston varat 30.9.2007. About the IMF, www.imf.org.

Jäsenmaksuosuudet yhteensä	211 mrd. SDR
Käytettävissä oleva varallisuus yhteensä	154 mrd. SDR
IMF:n sitoumuskapasiteetti (1 v.)	119 mrd. SDR
Lainasaamiset (non-concessional)	11 mrd. SDR
Korkean lahja-asteen lainasaamiset (concessional)	4 mrd. SDR
Kultavarannot	103,4 milj. unssia (n. 41 mrd. SDR)

Tarkasteltaessa Kansainvälisen valuuttarahaston toiminnan rahoittamista tulee huomioida myös budjetin toinen puoli, eli **kulujen leikkaaminen**. G7-maiden, rahaston suurimpien osakkaiden, julkilausumassa lokakuulta 2007 todetaan, että ennen kuin rahasto pyrkii vahvistamaan sen tuloja, myös sen toiminnan tuottamia kuluja on supistettava. Rahaston johtokunnan huhtikuussa 2008 tekemien päätösten mukaisesti rahastossa on aloitettu Crockettin komitean mukaisten ehdotusten toteuttaminen

valmistelemalla säätiön perustamista sekä laajemman sijoituspolitiikan käyttöönottoa. Leikkaamalla lisäksi hallinnollisia kuluja seuraavan kolmen vuoden aikana yhteensä 100 miljoonalla dollarilla rahasto pyrkii saavuttamaan jälleen kestävän budjettitasapainon.

2.3.2 Toiminnan koordinointi muiden instituutioiden kanssa

Alun perin Kansainvälisen valuuttarahasto ja Maailmanpankki perustettiin täydentämään toisiaan ja niiden mandaatit erosivat selkeästi toisistaan. Rahasto keskittyi rahoitussektoria koskeviin sekä lyhytaikaisiin makrotaloudellisiin häiriöihin ja Maailmanpankki puolestaan pidempiaikaisten, rakenteellisten kehitysprojektien rahoittamiseen ja köyhyyden vähentämiseen. Yli kuusikymmentävuotisen historiansa aikana rahaston rooli on muuttunut ja kehittynyt, kuten maailmantalouden kohtaamat, yhä globaalimmat ongelmatkin. Meltzerin komitean raportti (2000, 36) arvosteli muodostunutta tilannetta seuraavasti: Kansainvälisen valuuttarahaston tehtäväkenttä on laajentunut niin paljon, että se on päällekkäinen ja osin ristiriidassa muiden kansainvälisten finanssi-instituutioiden kanssa. Edelleen, koska valuuttarahastolla ei ole riittävää asiantuntemusta esimerkiksi köyhyyden vähentämisestä, toimenkuvan laajentaminen kasvattaa tarpeettomasti hallinnollisia kuluja, mikä puolestaan vähentää köyhien maiden avustamiseen tarkoitettujen varojen määrää.

Aina 1980-luvun lopulle G5-maiden (Ranska, Saksa, Japani, Iso-Britannia, Yhdysvallat) kokoukset toimivat pääasiallisena keskustelufoorumina eri toimintatapojen ja -periaatteiden koordinoinnille. Foorumi laajeni myöhemmin käsittämään G7-maat (Ranska ja Japani edellisten lisäksi), mutta suurin osa yrityksistä koordinoida kansallisia toimintatapoja oli lähtöisin suurista teollistuneista maista, kuten myös Kansainväliselle valuuttarahastolle määritelty agenda (Isard 2005, 52). Vuonna 1999 perustettiin G7-maiden aloitteesta erityinen rahoitusalan vakausfoorumi (Financial Stability Forum, FSF) edistämään kansainvälisen rahoitusjärjestelmän vakautta tehostetun rahoitusvalvontayhteistyön avulla ja toisaalta parantamaan yhteistyötä eri instanssien välillä. FSF:n perustaminen ja sen tehtäväkentän määrittäminen osin päällekkäiseksi perinteisten finanssi-instituutioiden kanssa voitiin toisaalta tulkita G7-maiden epäluottamuslauseena sekä Kansainvälisen valuuttarahaston johtokuntaa, että Kansainvälistä rahoituskomiteaa kohtaan (Van Houtven 2004, 18). Vakausfoorumin jäsenistö muodostuu G7-maiden valtiovarainministeriöiden, keskuspankkien ja valvontaorganisaatioiden edustajista. Mukana ovat lisäksi edustajat seuraavista organisaatioista: Baselin pankkivalvontakomitea, arvopaperimarkkinoiden valvontaviranomaisten yhteistyöjärjestö IOSCO, vakuutusvalvontaviranomaisten kansainvälinen yhdistys IAIS, Kansainvälinen järjestelypankki BIS, Maailmanpankki,

Kansainvälinen valuuttarahasto sekä OECD. FSF:n työryhmissä on lisäksi mukana edustajia G7:n ulkopuolisista maista sekä kehittyvistä talouksista ja Euroopan keskuspankilla on oma roolinsa huomioitsijana. Yksityiskohtaiset jäsentiedot on saatavissa FSF:n nettisivuilta (<http://www.fsforum.org/>).

Financial Stability Forum toi ensimmäistä kertaa saman yhteistyöelimen piiriin kaikki rahoitusjärjestelmiin liittyvät kansainväliset tahot. FSF:n tavoitteena on parantaa eri tahojen välistä tiedonkulkua, lisätä sen jäsenien välistä analyttistä keskustelua ja tunnistaa sääntelyssä olevia puutteita sekä rahoitusalan toimintatavoissa vallitsevia muita heikkouksia. Vaikkakin FSF:n G7-vetoisuutta on moitittu, 2000-luvun alkupuolella FSF oli jo vakiinnuttanut asemansa keskeisenä vakauskysymyksiä pohtivana ja yhteistyötä koordinoivana elimenä. Vakausfoorumin esittämien uudistusten toteuttamista ovat kuitenkin hidastaneet standardien valmistelun ja niiden käyttöönoton pitkä kesto, sekä riittävän laajan sitoutumisen aikaansaaminen (Valtiovarainministeriö 2001, 6).

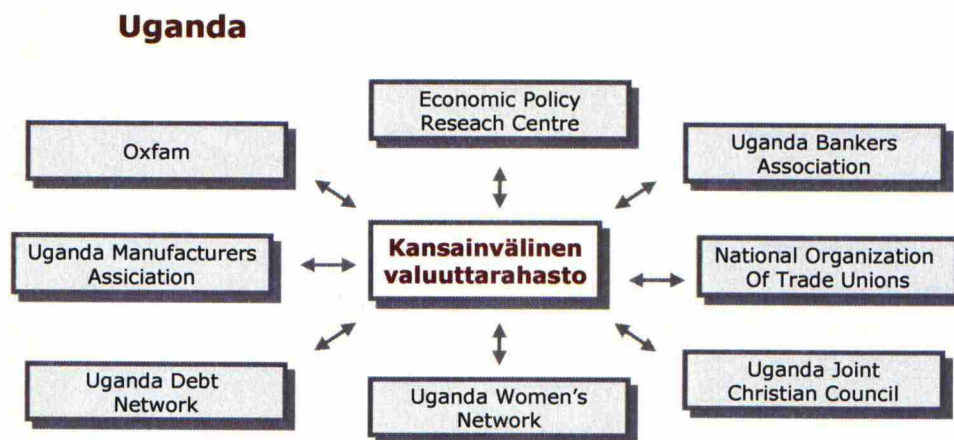
Taulukko 12. FSF:n identifioimat keskeiset suositukset ja vastuutahot rahajärjestelmän vakauden kannalta <http://www.fsforum.org/>).

Toimenpidealue	Suositus	Vastuutaho
Makrotalouspolitiikka ja läpinäkyvyys		
Rahapolitiikkaa ja rahoitusjärjestelmiä koskeva läpinäkyvyys Finanssipolitiikan läpinäkyvyys	Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies	Kansainvälinen valuuttarahasto
	Code of Good Practices on Fiscal Transparency	Kansainvälinen valuuttarahasto
Tietojen ja tilastojen saatavuus	Special Data Dissemination Standard / General Data Dissemination System	Kansainvälinen valuuttarahasto
Instituutiot ja markkinoiden infrastruktuuri		
Maksukyky Yrityshallinto Kirjanpito Tilintarkastus	Periaatteet ja ohjeet valmisteilla	Maailmanpankki
	Principles of Corporate Governance	OECD
	International Accounting Standards	IASB
	International Standards on Auditing	IFAC
Maksu- ja selvitysjärjestelmät	Core Principles for Systemically Important Payment Systems Recommendations for Securities Settlement Systems	CPSS/IOSCO
Rahoitusmarkkinoiden eheys	The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force/ 9 Special Recommendations Against Terrorist Financing	FATF
Sääntely ja valvonta		
Pankkivalvonta	Core Principles for Effective Banking Supervision	BCBS
Arvopaperimarkkinoiden sääntely	Objectives and Principles of Securities Regulation	IOSCO
Vakuutusvalvonta	Insurance Core Principles	IAIS

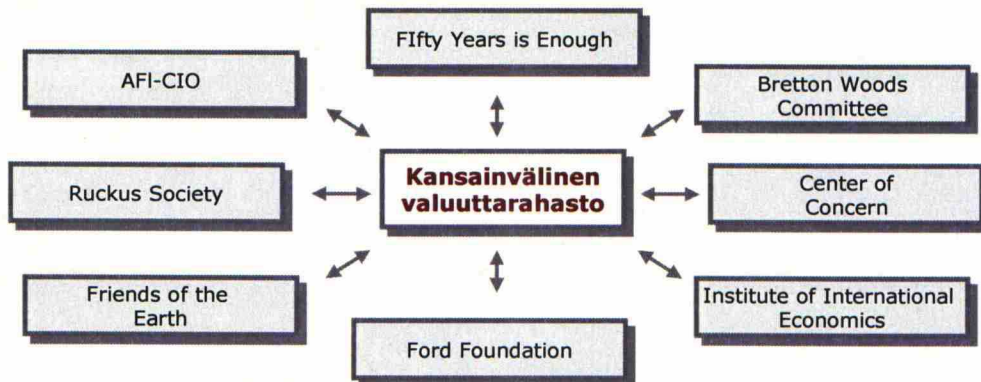
2.3.3 Yhteistyöstä kansalaisjärjestöjen ja muiden hallitusten ulkopuolisten yhteisöjen kanssa

Kansalaisjärjestöjen ja muiden hallitusten ulkopuolisten yhteenliittymien lukumäärä ja merkitys on kasvanut viime vuosikymmeninä huomattavasti. Aina 1970-luvulle kansalaisyhteisön kiinnostus Kansainvälistä valuuttarahastoa kohtaan oli vähäistä, mikä oli luontevaa ottaen huomioon rahaston tuolloin verraten kapean toimenkuvan. Kansainvälisen valuuttarahaston yhteydet järjestöihin ja muihin yhteisöihin alkoivat vähitellen lisääntyä 1980-luvulla ja kiinnostusta rahaston toimintaan lisäsi mm. rahaston osallistuminen kehittyvien maiden velkakriisien hoitoon. Rahasto alettiin nähdä vaikutusvaltaisena globalisaation puolestapuhujana, jonka kautta oli mahdollista vaikuttaa myös erityisesti teollistuneiden maiden hallituksiin. Korostaakseen näiden yhteyksien merkitystä rahastossa laadittiin henkilöstölle varsin yksityiskohtainen ohjeistus koskien yhteistyön kehittämistä (Kansainvälinen valuuttarahasto 2003). Kansalaisyhteisöillä tarkoitetaan tässä laajaa kirjoa eri tahojen muodostamia yhteenliittymiä ja tutkimuslaitoksia, joiden agenda voi olla yhteiskunnallinen, taloudellinen tai uskonnollinen, tai se voi liittyä esimerkiksi työväenliikkeeseen tai ihmisoikeuksiin. Yhteisöt voivat vaikuttaa rahaston toimintaan joko suoraan tai epäsuorasti jäsenmaiden hallitusten ja ministeriöiden kautta.

Kuvio 5. Esimerkkejä Kansainvälisen valuuttarahaston yhteyksistä kansalaisyhteisöihin Ugandassa ja Yhdysvalloissa (Scholte 2002, 19).



USA



Kansainvälisen valuuttarahaston kanssa yhteistyötä tekevät kansalaisyhteisöt jaetaan usein eteläisiin ja pohjoisiin. Tätä jakoa käyttää myös Woods (2005, 163) ja viittaa *eteläisillä* paikallisiin ryhmiin, jotka toimivat rahaston ohjelmien ja toimentasuositusten kohdemaissa. Yhteistyöllä eteläisten järjestöjen kanssa pyritään erityisesti parantamaan maiden sitoutuneisuutta, mikä on olennaista ohjelmien implementoinnin kannalta. Riskinä voidaan nähdä, että lisääntyvä yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa tapahtuisi virallisten yhteyksien kustannuksella. *Pohjoisten*, usein monikansallisten, kansalaisyhteisöjen lähtökohdat ja samalla motiivit vuorovaikutukseen rahaston kanssa ovat erilaiset. Niiden rooliksi on muodostunut rakentaa rahaston ympärille ns. keskustelemaa demokratiaa, eli rahaston toimintaperiaatteita arvioivaa keskustelua samalla tuoden esiin näkökulmia virallisten kanavien ulkopuolelta. Woodsin mukaan (2005, 166) pohjoisen järjestöillä on kolme keskeistä sidosryhmää: niiden jäsenistö, rahoittajat ja toiset kansalaisyhteisöt. Viimeinen ryhmä sisältää myös eteläisiä toimijoita, mutta muutoin sidosryhmät koostuvat pääosin pohjoisista (länsimaisista) tahoista. Voidaankin siis argumentoida, että pohjoiset kansalaisyhteisöt itse asiassa voimistavat toiminnallaan kehittyneiden maiden näkemyksiä tilanteesta, jossa länsimaiden ylliedustus rahastossa on yksi keskeisiä rahaston legitimitettä uhkaavista ongelmista. Tähän liittyen rahaston ohjeistuksessa järjestöyhteistyötä koskien mainitaan erityisesti, ettei pohjoisten ryhmittymien voida olettaa puhuvan eteläisten kumppaneidensa puolesta.

Yhteistyön motiivit vaihtelevat siis huomattavasti puolin ja toisin. Scholte on tutkimuksessaan (2002, 31) jakanut yhteisöt kannattajiin, uudistajiin ja radikaaleihin. *Kannattajiin* lukeutuvat useimmat elinkeinoyhdistykset, monet taloudelliset tutkimuslaitokset sekä joitakin kansalaisjärjestöjä ja ammattiyhdistysten edustajia. Nämä usein puoltavat uusliberalistisen talouspolitiikan noudattamista, mutta osallistuvat aktiivisesti kriittiseenkin keskusteluun rahaston toimintaperiaatteiden määrittelystä,

toimenpiteiden ajoituksesta ja ohjelmien epä johdonmukaisuuksista. *Uudistajat* koostuvat pääosin akateemikoista sekä kansalaisjärjestöjen, ammattiyhdistysten ja uskonnollisten ryhmittymien edustajista. Näiden ryhmittymien tavoitteena on ensinnäkin muokata Kansainvälisen valuuttarahaston ohjelmien ehdollisuuden painopistettä esimerkiksi sosiaalisesti, kulttuurisesti tai ympäristönsuojelullisesti suotuisampaan suuntaan. Uudistajat tukevat usein myös köyhimpien maiden velkahelpotuksia ja vaativat rahaston päätöksenteon demokratisointia maksuosuuksien uudelleenmäärittelyn muodossa. Nämä reformit nähdään usein osana koko kansainvälisen finanssiarkkitehtuurin uudelleenmäärittelyä, jonka yhteydessä on jopa ehdotettu eräänlaisen Maailman Keskuspankin perustamista olemassa olevia finanssi-instituutioita korvaamaan. Uudistajat ovat siis jossain määrin valmiita hyväksymään vakiintuneet talouden rakenteet reformiensa pohjaksi, mutta *radikaalit* ryhmittymät kyseenalaistavat Kansainvälisen valuuttarahaston olemassaolon ja samalla usein myös globalisaation kaikissa muodoissaan. Radikaaleihin lukeutuu pääasiassa aatteellisia ja uskonnollisia yhteisöjä sekä nuorisoryhmittymiä. Lisäksi erityyppiset asiantuntijaryhmittymät, kuten Cato-instituutti ja Heritage Foundation ovat vaatineet, että rahaston tulisi vähintäänkin palata alkuperäiseen toimenkuvaansa maksutaseongelmien helpottamiseen ja luopua kokonaan rakennesopeutusohjelmista sekä kriisi- ja teknisen tuen antamisesta. Suurimmat näkemyserot radikaalien ryhmien välillä on syntynyt siitä pidetäänkö Kansainvälistä valuuttarahastoa esteenä optimaalisten markkinoiden toiminnalle, vai katsotaanko sen olevan yksi globalisaation kantavista voimista. Molemmissa tapauksissa rahaston uudistaminen nähdään joka tapauksessa tarpeettomaksi (riittämättömäksi), sillä lähtökohtaisesti ajatellaan, että luonteensa vuoksi rahasto ei pysty vastaamaan niihin vaatimuksiin, mitä sille instituutiona halutaan asettaa.

Valuuttarahasto ei toistaiseksi ole aktiivisesti etsinyt yhteistyökumppaneita lukuisten yhteisöjen joukosta. Aburge ja Alexander (1998, 116) ovat nostaneet esiin ajatuksen tulisiko rahaston määritellä tarkat kriteerit, joiden avulla voitaisiin suodattaa tietyn tyyppiset järjestöt rahaston ensisijaisiksi yhteistyökumppaneiksi. Tällä hetkellä voimassa olevan ohjeistuksen mukaan rahaston edustajien tulee pyrkiä yhteistyöhön mahdollisimman monien, erityyppisten ja vaihtuvien kansalaisyhteisöjen edustajien kanssa. Yhteisöjen pätevyyttä tulisi myös pyrkiä selvittämään mahdollisimman monesta eri lähteestä. On mahdollista ja tavallaan luonnollistakin, että yhteistyö helposti keskittyy sellaisiin kumppaneihin, joiden näkemykset ovat vaivattomammin yhteen sovitettavissa rahaston näkemysten kanssa. Dawsonin ja Bhattin mukaan (2001, 25) osa järjestöistä pyrkii yhteistyöhön rahaston kanssa lisätäkseen siten omaa arvostustaan. Kansainvälinen valuuttarahasto onkin halunnut vuorovaikutuksessaan painottaa nimenomaan yhteistyön laatua ja toivoo yhteisöiltä kritiikin lisäksi konkreettisia ehdotuksia käytäntöjen

parantamiseksi. Myös esimerkiksi Euroopan parlamentti valittelee julkilausumassaan (2006), etteivät kansalaisjärjestöt (sen paremmin kuin monet kansalliset parlamentitkaan) osallistu riittävän aktiivisesti keskusteluihin rahaston toiminnan määrittämisestä. Tähän eri kansalaisyhteisöillä on toki myös hyvin erilaiset lähtökohdat, koska omien asioiden edistäminen vaatii asiantuntemusta ja resursseja, joissa pohjoisilla järjestöillä on usein etulyöntiasema eteläisiin sisariinsa verrattuna. Vaikka yhteistyön laadussa siis on edelleen parannettavaa, mm. Kansainvälisen valuuttarahaston itsenäinen arviointitoimisto on toisaalta antanut järjestöille tunnustusta yhtenä aktiivisimpana ryhmänä uusien arviointikohteiden ehdottajien joukossa.

Kansainvälisen valuuttarahaston yhteydet järjestöihin ja muihin yhteenliittymiin ovat keskittyneet erityisesti rahaston päämajan ja kansallisten pääkaupunkien läheisyyteen (Scholte 2002, 8). Yhteyksiä ylläpidetään useilla tasoilla järjestöjen ja rahaston henkilökunnan sekä johtokunnan jäsenten välillä ja ne voivat muodostua henkilökohtaisista kontakteista, kokouksista, seminaareista ja konsultaatioista. Kevät- ja vuosikokouksensa yhteydessä Kansainvälinen valuuttarahasto järjestää säännöllisesti yhteistyössä Maailmanpankin kanssa keskustelufoorumin (Civil Society Policy Forum), jonka asialistaan kansalaisyhteisöt voivat itse vaikuttaa. Kansainvälinen valuuttarahasto on itse nimennyt yhteistyölle kolme keskeistä tavoitetta. Ensinnäkin rahasto pyrkii *edistämään läpinäkyvyyttä*, eli selventämään toimintaansa ja tavoitteitaan esimerkiksi paljon puhuttua globalisaatiota koskien. Rahaston on usein nähty toimivan puolustusasemissa vastaamassa esitettyyn kritiikkiin ja korjaamassa syntyneitä väärinkäsityksiä, mutta joissain tapauksissa rahasto on kuitenkin myös pyrkinyt ennakoivaan toimintaan ja hakenut etukäteen kannatusta suunnitelmilleen (Scholte 2002, 38). Toinen tavoitteista on *vuorovaikutuksen lisääminen*. Virallisten yhteyksien kautta hankittuja tietoja ja näkemyksiä on toisinaan tarpeen täydentää, jos on syytä olettaa että tiedot eivät ole luotettavia tai niitä ei ole saatavilla. Tutkimuslaitokset voivat avustaa esimerkiksi puutteellisen makrodatan hankinnassa ja järjestöt erityyppisten sosiaalisten indikaattoreiden osalta. Vuorovaikutuksen lisääntyminen antaa myös rahastolle merkittävästi laajemman kuvan rahaston toimintatapoihin liittyvistä arvioista ja kritiikistä. Kolmanneksi keskeiseksi tavoitteeksi rahasto on nostanut *kohdemaisten sitoutuneisuuden lisäämisen*, mitä pidetään ratkaisevan tärkeänä ohjelmien menestyksekkään läpiviennin kannalta. Aidosti konsultatiivisessa prosessissa järjestöjen paikallistietämystä tulisi hyödyntää ohjelmien kaikissa vaiheissa, suunnittelussa, markkinoinnissa ja toteutuksessa.

Lisääntyneen järjestöyhteistyön konkreettisista vaikutuksista tuntuu löytyvän suhteellisen vähän tutkimustietoa. Keskeisenä ongelmana lienee erottaa järjestöyhteistyö

omaksi kokonaisuudekseen moninaisista rahaston ohjelmiin ja toimintatapoihin vaikuttavista tekijöistä. Kansainvälisen valuuttarahaston itsenäinen arviointitoimisto (2006) on merkinnyt vuoden 2007 työlistalleen arvioinnin valmistelemisen rahaston vuorovaikutuksesta jäsenmaidensa kanssa. Raportti ei ole vielä valmistunut, mutta sen tarkoitus on kartoittaa virallisen yhteistyön lisäksi myös rahaston suhteet maiden hallitusten ja keskuspankkien ulkopuolisten tahojen kanssa. Tutkimuksen tavoitteena on tehostaa rahaston yhteistyötä löytämällä mahdolliset olemassa olevat parhaat käytännöt ja parantaa rahaston toiminnan laatua, kun puutteellisen kommunikaation ja yhteistyön aiheuttamien virhearviointien pohjalta tehdyt toimintaohjeet vähenevät. Esimerkiksi Scholten tutkimusten (2002, 50) mukaan järjestöyhteistyön vaikutuksia on kuitenkin nähtävissä sekä ohjelmien konkreettisessa suunnitteluprosessissa että sisällössä, mutta myös rahaston toimintaa laajemmin arvioivassa keskustelussa. Scholte kirjoittaa, että esimerkiksi Itsenäisen arviointitoimiston perustamisessa, läpinäkyvyyden lisääntymisessä, ohjelmien sosiaalipoliittisten aspektien korostumisessa ja velkahelpotusohjelmien lanseeraamisessa voidaan melko selvästi nähdä järjestöjen ja muiden yhteistyökumppaneiden vaikutusta. Sen sijaan vähemmän näyttöä on siitä, että yhteistyöllä olisi pystytty vaikuttamaan Kansainvälisen valuuttarahaston käyttämien ohjelmien peruseräisiin. Näiltä osin vaikutukset näyttävät jääneen jopa marginaalisiksi.

Aina 1990-luvulle saakka monet valuuttarahaston jäsenmaiden hallitusten ulkopuoliset yhteistyökumppanit, kuten taloudelliset tutkimuslaitokset ja keskustelufoorumit, olivat osaltaan mukana vahvistamassa rahaston näkemyksiä uusliberalistisesta talouspolitiikasta. Sittemmin rahaston asema suhteessa eri yhteisöihin on kääntynyt jopa puolustuskannalle uudistushenkisten ryhmittymien ja tutkimuslaitosten kritisoidessa sen toimintatapoja. Erilaisten järjestöjen ja yhteenliittymien merkittävin anti lienee siis se, että ne ovat lisänneet yleistä keskustelua Kansainvälisen valuuttarahaston roolista ja laajemmin globalisaation merkityksestä. Kansainvälisen valuuttarahaston tulee pyrkiä hyödyntämään tämän keskustelun tuloksia, mutta molemmat osapuolet jakavat vastuun keskustelun laadun parantamisesta.

2.4 KANSAINVÄLISEN VALUUTTARAHASTON RAHOITUSOHJELMAT KÄYTÄNNÖSSÄ

2.4.1 Rahoituksen ja ohjauksen välineet

Kansainvälisellä valuuttarahastolla on käytössään joukko ohjelmia, joiden avulla se pyrkii säätelemään avustamiensa maiden talouspolitiikkaa. Näiden ns. rakennesopeutusohjelmien kautta jäsenmaille myönnetty rahoitus on hinnoittelultaan joko SDR-korkoon perustuvaa markkinaehtoista rahoitusta tai vaihtoehtoisesti subventoitua rahoitusta, jonka korko on tyypillisesti 0,5 %. Seuraavassa lyhyt yhteenveto rahaston tämänhetkisistä käytössä olevista rahoitusvälineistä.

Markkinahintaiset rahoitusvälineet

Stand-by Arrangement (SBA). Rahaston pääasiallinen rahoitusväline, tarkoitettu lyhytaikaisten maksutasevaikeuksien hoitamiseen. Ohjelman kesto tyypillisesti 1-2 vuotta, takaisinmaksu 2-4 vuodessa. Lisämaksu suurista lainamääristä.

Extended Fund Facility (EFF). Suunnattu pidempiaikaisten, rakenteellisia uudistuksia vaativien maksutaseongelmien korjaamiseen. Ohjelman kesto tyypillisesti 3 vuotta, takaisinmaksu 4-7 vuodessa.

Supplemental Reserve Facility (SRF). Otettu käyttöön 1990-luvun rahoituskriisien yhteydessä, suunniteltu täydentämään SBA ja EFF -ohjelmia lyhytaikaisen ja laajamittaisen rahoitustarpeen tyydyttämisessä. Takaisinmaksu 2-3 vuodessa, huomattavalla lisämaksulla (3-5 prosenttia) pyritään rajaamaan ohjelman kokonaiskesto.

Compensatory Financing Facility (CFF). Perustettu avustamaan maita vientitulojen äkillisen putoamisen tai raaka-aineiden, kuten viljatuotteiden, äkillisten tuontihintojen nousun yhteydessä. Ehdot kuten SBA:ssa, ei lisämaksuja.

Emergency Assistance. Hätäapua luonnonkatastrofeista tai konflikteista kärsineille maille. Takaisinmaksu 3-5 vuodessa. Markkinahintaista, mutta PRGF-kriteerit täyttävillä maille subventoitua, rahoitusta.

Subventoidut rahoitusvälineet

Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) (aiemmin Structural Adjustment Facility (SAF) sekä Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF)). PRGF-ohjelmiin siirryttiin vuonna 1999, kun ESAF-ohjelmien painopistettä siirrettiin kasvun edistämisen ohella köyhyyden vähentämiseen. Viime vuosina rahaston lukumääräisesti eniten käytetty, voimakkaan ehdollinen lainajärjestely matalan tulotason maille. Ohjelman perustaksi laaditaan strategia (Poverty Reduction Strategy Paper) yhdessä kohdemaan hallituksen, kehitysyhteistyökumppaneiden (kuten Maailmanpankki) ja kansalaisyhteisöjen kanssa,

minkä tavoitteena on mm. nostaa jäsenmaiden osallistuneisuutta. Takaisinmaksu 5 – 10 vuodessa, korko 0,5 %.

Exogenous Shocks Facility (ESF). Suunnattu matalan tulotason maille, jotka täyttävät PRGF-rahoituksen kriteerit, mutta jotka eivät ole ohjelman piirissä. Äkillisten ulkopuolisten sokkien vaikutusten minimoimiseen, lainaehdot muutoin kuten PRFG:ssä.

Lisäksi

Policy Support Instrument. Rahoitusohjelmien ohella Kansainvälinen valuuttarahasto tarjoaa tarvittaessa tukea ja neuvontaa matalan tulotason maille talouspoliittisten ohjelmien laatimisessa.

Kansainvälisen valuuttarahaston ohjelmat ovat olleet luonteeltaan tyypillisesti ehdollisia aina 1950-luvulta alkaen. Ehdot painottuivat 1980-luvulle saakka pääasiassa makrotaloudellisiin tekijöihin, minkä jälkeen (velkaongelmien myötä) rahaston toimenkuva laajentui lisäten samalla ehdollisuuden monimuotoisuutta. Samalla lisääntyi ehdollisuutta arvioiva keskustelu ja rahaston ohjelmiin kohdistuva arvostelu. Esimerkiksi Meltzerin komitea totesi raportissaan (2000, 7), että yksityiskohtaisten lainaehtojen määrittäminen on tehnyt rahaston ohjelmista joustamattomia, ristiriitaisia, toteutukseltaan raskaita ja tehottomia. Lisäksi ehdotettiin, että on olemassa ns. ehdollisuuden Laffer-käyrä (Bird 2001), minkä mukaan tietyn rajan jälkeen maiden sitoutuneisuus ja toteutuneiden uudistusten määrä vähenee ehdollisuuden lisääntyessä. (Kääntäen ehtojen vähentäminen saattaa siis toisaalta lisätä toteutuneiden reformien määrää.) Kansainvälinen valuuttarahasto on tuottanut aina 1980-luvun lopulta lähtien aineistoa siitä, miten sen ohjelmien ehdollisuutta on noudatettu (Monitoring Fund Arrangements, MONA-tietokanta). Itsenäisen arviointitoimiston melko tuoreessa raportissa (2007, 29) todetaan, että vuosina 1995–2004 vain noin puolia rahaston asettamista ehdoista on noudatettu alkuperäisen aikataulun puitteissa, eli ehtojen määrittelyssä ja toimeenpanossa on edelleen selkeitä ongelmia. Parhaiten ehtoja noudatettiin rahaston ydinsaamisalueilla, kuten julkisten menojen ja verotuksen hoitamisessa, heikoiten yksityistämisen ja julkisen sektorin uudistamisen aloilla.

2.4.2 Uusliberalismin vaikutuksista ja ehdollisuuden tavoitteista

Kansainvälisen valuuttarahaston rahoitusohjelmien ehdollisuuden taustalla on ollut nähtävissä rahaston harjoittaman, uusliberalistisen talouspolitiikan vaikutuksia. Tähän liittyvän termin "Washingtonin konsensus" lanseerasi 1980-luvun lopulla taloustieteilijä John Williamson (1990). Hän laati yhteenvedon Washingtonista käsin toimivien instituutioiden (Kansainvälinen valuuttarahasto, Maailmanpankki, Yhdysvaltain

valtiovarainministeriö) suosimista toimintatavoista, joiden uskottiin olevan keskeisiä Latinalaisen Amerikan silloisten talouskriisien ratkaisemisessa. Seuraavassa listattuna Williamsonin keräämät instituutioiden yhtenäiset suositukset kriisimaiden toimintatapojen uudistamiselle:

1. kurinalaisen finanssipolitiikan harjoittaminen
2. julkisen talouden prioriteettien määrittäminen (kasvun edistäminen)
3. verouudistuksen toteuttaminen
4. markkinaehtoisien (kohtuullisten) koron käyttöönottoaminen
5. valuuttakurssin saattaminen kilpailukykyiselle tasolle
6. kaupan vapauttaminen
7. finanssimarkkinoiden vapauttaminen ulkomaisten suorien sijoitusten houkuttelemiseksi
8. valtio-omisteisten yritysten yksityistäminen
9. kilpailua tai markkinoille pääsyä rajoittavan sääntelyn purkaminen
10. omistusoikeuksien turvaaminen.

Kansainvälisen valuuttarahaston myöntämän rahoituksen edellytyksenä on siis useimmiten kohdemaan sitoutuminen rahaston kanssa yhteistyössä määriteltyihin talous- ja rahapoliittisiin ehtoihin. Ehdollisuuden avulla valuuttarahasto pyrkii valvomaan rahoituksen tarkoituksenmukaista käyttöä ja toisaalta edistämään vaihtotaseongelmien mahdollisimman nopeaa ratkaisemista. Samalla rahasto turvaa rahoituksen takaisinmaksua, jotta rahat vapautuisivat ajallaan edelleen käytettäväksi. Ehtojen määrityksellä pyritään myös selventämään kohdemaalle siltä vaadittavat edellytykset, jotka täyttämällä maan on jatkossakin mahdollista pysyä Kansainvälisen valuuttarahaston tuen piirissä. Pidemmällä aikavälillä ehdollisuuden tavoite on kunnianhimoinen: luoda pohjaa vakaalle talouskasvulle. Tämän osatavoitteina on käytetty mm. inflaation hillitsemistä, julkisen velan pienentämistä, rahoitusjärjestelmän vahvistamista, hintojen ja kaupan vapauttamista sekä hallintotapojen tehostamista. Kohdemailta voidaan vaatia ohjelman aikaisten ehtojen noudattamisen lisäksi myös ennakoivia toimenpiteitä, kuten valuuttakurssijärjestelmän mukauttamista tai hintakontrollien purkamista.

Kansainvälisen valuuttarahaston antolainauksen ehdollisuudella voi olla vaikutuksia kohdemaiden tilanteeseen myös itse ohjelman ulkopuolella. Rahaston ohjelmia käytetään ehtoina muille rahoitusohjelmille, kuten kehitysavulle, ja ohjelmien noudattamista perustellaan myös sillä, että se saattaa lisätä monikansallisten yritysten investointihalukkuutta kyseisiin maihin. Raskaasti velkaantuneiden maiden

lainasaantimahdollisuudet yksityisiltä pääomamarkkinoilta ovat kuitenkin usein olennaisesti heikentyneet, minkä vuoksi maat ovat usein riippuvaisia järjestöjen rahoituksesta.

Maiden suoriutumista mittaamaan määritellään arviointiperusteet, jotka voidaan jakaa kvantitatiivisiin ja rakenteellisiin. *Kvantitatiiviset* kriteerit ovat tyypillisesti makrotaloudellisia suureita, kuten valtion varantojen vähimmäismäärä tai velkaantuneisuuden yläraja. *Rakenteellisten* kriteerien kirjo on kvantitatiivisia huomattavasti laajempi ja siten kriteerit myös vaihtelevat enemmän kohdemaasta riippuen. Rakenteellisina kriteereinä on voitu käyttää esim. vaatimuksia rahoitus- tai sosiaalijärjestelmän uudistamisesta sekä kohdemaan kannalta keskeisten sektorien (kuten esim. energia) tervehdyttämisestä. Kriteerien noudattamista seurataan myös rahaston johtokunnassa, missä keskustellaan menettelytavoista ja niihin mahdollisesti tehtävistä muutoksista.

2.4.3 Ongelmia ohjelmien käytännön toteutuksessa

Puutteista Kansainvälisen valuuttarahaston ohjelmien ehdollisuuden toteutumisesta rahoituksen kohdemaissa on olemassa laajalti tutkimusaineistoa (yhteenvedoja esim. Joyce 2004, Dreher 2006). Monet taloustieteilijät ovat perinteisesti kritisoineet ehdollisuutta koska se estää ohjelmien kohdemaita maksimoimasta hyötyään, sen tuottama hyöty uudelleenjaon yhteydessä on epävarmaa ja se aiheuttaa huomattavia hallinnollisia kustannuksia (Dreher & Vaubel 2004, 47).

Rahaston ohjelmia on kritisoitu erityisesti siitä syystä, että ne ovat osittain muuttuneet **pitkäaikaisiksi rahoitusjärjestelyiksi**. Esimerkiksi Bird et al. (2004) ja Joyce (2005) toteavat tutkimuksissaan, että rahaston yhdessä kohdemaiden kanssa toimeenpanemien ohjelmien kokonaispituudet ovat kasvaneet. Maat kääntyvät rahaston puoleen kun ongelmat ovat edenneet jo varsin pitkälle ja muut rahoitusmahdollisuudet ovat vähäiset. Erityisesti köyhimpien ja vähiten teollistuneiden maiden ohjelmat usein keskeytyvät maiden noudatettua ohjelmissa asetettuja ehtoja heikosti, mistä ei kuitenkaan käytännössä ole maille sakko- tai muita rangaistusseuraamuksia. Maat voivat siis käytännössä turvautua useisiin peräkkäisiin ohjelmiin, joiden yhteenlaskettu kokonaiskesto ylittää alkuperäiset tavoitteet. Taulukossa 13 on nähtävissä yhtäjaksoisesti yli viisi vuotta Kansainvälisen valuuttarahaston ohjelmiin turvautuneet jäsenvaltiot. Marchesin ja Sabanin (2007) tutkimus tukee väitettä, jonka mukaan rahoituksen katkaisemisen epäuskottavuus on osasyynä rahaston ehdollisen antolainauksen epäonnistumiseen. Epäuskottavuuden taustalla tutkimuksen mukaan on

rahaston kaksoisrooli sekä luotonantajana että uudistusten valvojana. Mallin perusteella, suojellessaan mainettaan valvovana viranomaisena valuuttarahasto pyrki peittelemään seurannassa tapahtuneita puutteellisuuksia, mikä johtaa löyhentyneisiin lainanmyöntöperusteisiin. Mitä pidempään jatkuneesta ohjelmasta on kyse, sitä merkityksellisemmän viestin ohjelman keskeyttäminen antaisi rahaston valvonnan onnistumisesta. Marchesin ja Sabanin mukaan tilannetta voitaisiin parantaa lähinnä joko siirtämällä lainan myöntäminen erilliselle hallitusten väliselle elimelle tai vaihtoehtoisesti palauttamalla vastuu talousreformien läpiviemisestä maiden hallituksille. Näin Kansainvälisen valuuttarahaston rooliksi jäisi ohjelmien toteutumisen seuranta, eikä niinkään vastuun ottaminen reformien mikrotason toteutuksesta.

Taulukko 13. Yli viisi vuotta jatkuneet ohjelmat yhteistyössä Kansainvälisen valuuttarahaston kanssa vuosina 1983 – 2000 (Joyce 2005, 21).

Valtio	Ajankohta	Jakson pituus, vuosia	Ohjelmat
Egypti	1993 – 1998	5	EFF, SBA
Unkari	1990 – 1994	5	SBA, EFF, SBA
Norsunluurannikko	1984 – 1989	5	SBA (4)
Honduras	1992 – 1997	5 ¼	ESAF
Kenia	1988 – 1993	5 ¼	SBA, SAF, ESAF
Gambia	1986 – 1991	5 ¼	SBA, SAF, ESAF
Ghana	1995 – 2000	5 ½	ESAF (2)
Ghana	1986 – 1992	5 ½	SBA, EFF, SAF, ESAF
Chile	1985 – 1990	5 ½	EFF, SBA
Madagaskar	1986 – 1992	5 ¾	SBA, SAF, SBA, ESAF
Bolivia	1995 – 2000	6	ESAF (2)
Tunisia	1986 – 1992	6	SBA, EFF
Malawi	1988 – 1994	6 ¼	SBA, ESAF (2)
Kongo	1984 – 1990	6 ½	SBA (4), SAF, SBA
Filippiinit	1994 – 2000	6 ¾	SBA, EFF, SBA
Pakistan	1993 – 2000	7 ½	SBA, EFF, SBA (2)
Senegal	1985 – 1992	7 ½	SBA, EFF, ESAF, SBA, ESAF, EFF, SBA
Sri Lanka	1988 – 1995	7 ¾	SAF, ESAF
Bolivia	1986 – 1994	8 ¼	SBA, SAF, ESAF
Nigeria	1983 – 1991	8 ¼	SBA (4), SAF, ESAF
Mali	1992 – 2000	8 ½	ESAF (3)
Mosambik	1987 – 1995	8 ¾	SAF, ESAF
Jordania	1992 – 2000	9	SBA, EFF (3)
Guinea	1991 – 2000	9 ¼	ESAF (2)
Jamaika	1987 – 1996	9 ¼	SBA (4), EFF
Argentiina	1991 – 2000	9 ½	SBA, EFF, SBA, EFF
Burkina Faso	1991 – 2000	10	SAF, ESAF (3)

Ohjelmien ehdollisuudella on myös pyritty ehkäisemään rahoituksen väärinkäyttöä, eli **moral hazard** -riskin syntymistä. Dreherin ja Vaubelin tutkimuksen (2004, 49) mukaan ei ole riittävää, että rahasto pyrkii ehkäisemään moral hazardin syntymistä vasta kun ongelmat on todettu ja ne ovat pitkälle edenneitä. Kehittämänsä julkisen valinnan teoriaan pohjautuvan mallin perusteella Dreher & Vaubel ehdottavat, että Kansainvälisen valuuttarahaston tulisi puuttua moral hazardin (ja sitä kautta kriisien) syntymiseen jo ennakkoon siirtymällä kaikille pakollisen, etukäteen määritellyn ehdollisuuden

käyttämiseen. Malli pohjautuu Kansainväliselle valuuttarahastolle määriteltyyn hyötyfunktioon U ja sen lainojen kysyntäfunktioon L_D .

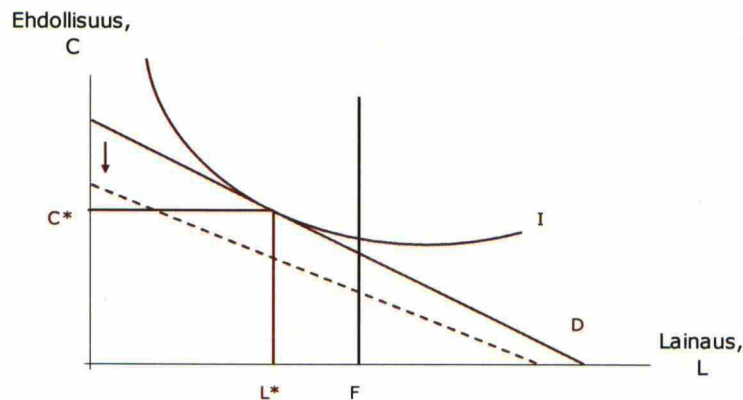
$$U = U \{F(Q(L)+R(i_F)), N(Q), L(N(Q)), C(N(Q))\} \\ + \lambda_1 \{F(Q(L) + R(i_F)) - L(N(Q)) - X\} \\ + \lambda_2 \{B(Q) - N(Q) * W\},$$

missä F on rahaston rahoituskapasiteetti, Q maksuosuudet yhteensä, L antolainaus, R korkotulot, i_F lainoista perittävä korko, N henkilöstön lukumäärä, C ehdollisuuden tiukkuus, X käyttämätön lainauskapasiteetti ($X \leq Q$), B hallinnollinen budjetti ($B - N*W \geq 0$) ja W henkilöstön keskimääräinen palkka.

$$L_D = L_D \{V_L(E_L, P_L) + V_C(C, E_C, P_C) + S(i_F, i_M)\},$$

missä V_L on rahoituksen saamisen tuottama arvo, E taloudellinen ja P poliittinen lainan tarve, V_C ehdollisuuden positiivinen tai negatiivinen arvo lainanottajamaan hallitukselle, S rahaston tarjoaman korkotuen arvo, ja i_M markkinaehtoisien lainan korko. Rahastolle optimaalinen ehdollisuuden aste voidaan näin johtaa sijoittamalla kysyntäfunktio rahaston hyötyfunktioon, differentioimalla C :n suhteen ja asettamalla derivaatta nolaksi. Ehdollisuuden ja lainauksen välistä suhdetta voidaan nyt kuvata kaksiulotteisessa akselistossa, ks. kuvio 9, jossa optimi sijaitsee hyötyfunktiosta johdetun indifferenssikäyrän I ja kysynnän D leikkauspisteessä (L^* , C^*). Koska rahaston myöntämä rahoitus on subventoitua, voidaan olettaa että sen asettama ehdollisuus on liiallista, eikä kyseessä siten ole laajempi taloudellinen optimi. Dreher ja Vaubel toteavat myös, että siirtyminen ennakoivaan ehdollisuuteen vähentäisi rahoituksen kysyntää enemmän kuin tällä hetkellä voimassa oleva järjestelmä. Kysyntäfunktion kuvaaja muuttuisi siis litteämmäksi ja siirtyisi vasemmalle, mikä kuviossa 6 näkyy katkoviivalla merkittynä. Uusi optimi sijaitisi tällöin Kansainvälisen valuuttarahaston kannalta epäedullisesti aiempaa alemmalla indifferenssikäyrällä, mikä indikoi, ettei rahastolla löydy riittävästi motivaatiota tämäntyyppisen uudistuksen läpi viemiseen. Isard (2005, 105) muistuttaa lisäksi, että on ollut jossain määrin kohtuutonta vaatia, että Kansainvälisen valuuttarahaston olisi (yksin) pitänyt kyetä estämään viime vuosikymmenien rahoituskriisejä. Koska rahaston tehokkuudella varoittaa ja kehottaa maita ennaltaehkäisevään toimintaan on rajoitteensa, valtioiden on myös huolehdittava omasta osuudestaan kriisien ehkäisyssä.

Kuvio 6. Julkisen valinnan malli Kansainvälisen valuuttarahaston antolainauksen ehdollisuudesta (Dreher & Vaubel 2004, 28).



Dreher yhdessä Rupprechtin kanssa ovat tutkineet Kansainvälisen valuuttarahaston ohjelmien vaikutuksia uudistuksiin (2006). Rahaston ohjelmat keskittyvät usein laajemmin talouden vapauttamiseen, mutta koska siihen vaikuttaa myös monia rahaston vaikutuspiirin ulkopuolella olevia muuttujia (joiden vaikutukset ovat lisäksi vaikeasti toisistaan erotettavissa), tutkimuksessa keskityttiin nimenomaan uudistusten toteuttamiseen. Tutkimuksen mukaan valuuttarahaston ohjelmilla on osin hyvin vähäinen ja osin **uudistuksia hidastava** vaikutus, mikä näkyy erityisen hyvin omistusoikeuksien ja muiden oikeudellisten rakenteiden uudistamisessa sekä lisäksi ulkomaansuhteiden kehittämisessä. Jälkimmäistä tukee myös esim. Jensenin (2004) ja Rosen (2005) tutkimukset. Rose toteaa, että Kansainvälisen valuuttarahaston ohjelmat vähentävät kansainvälistä kauppaa ja Jensenin mukaan rahaston ohjelmiin sitoutuneet maat houkuttelevat 25 % vähemmän suoria ulkomaisia sijoituksia kuin ohjelmien ulkopuoliset maat. Kritiikkinä on lisäksi esitetty, että rahaston ei olisi pitänyt rohkaista kehittyviä talouksia liberalisoimaan kotimaisia rahoitusmarkkinoita ja kansainvälisiä pääomanliikkeitä ennen instituutioiden ja niiden toimintaa tukevien rakenteiden vahvistamista. Isardin mukaan (2005, 105) ei kuitenkaan ole olemassa selkeitä näyttöjä siitä, että rahasto olisi rohkaissut ennenaikaiseen talouden vapauttamiseen.

Laajasta kritiikistä huolimatta osa tutkimuksista myös osittain tukee Kansainvälisen valuuttarahaston toimintaa. Esimerkiksi Bird et al. (2004, 248) toteavat, että ohjelmien kohdemaita leimaa toistuvat ja syvät vaihtotaseen vajeet sekä matalat varannot. Näiden seikkojen voidaan nähdä puoltavan rahaston tarjoamaa avustusta maille, joille rahoitusta ei välttämättä ole muualta edes saatavissa. Lisäksi koska maita rasittavat usein vaikeat rakenteelliset ongelmat, näyttäisi perustellulta puuttua ehdollisuuden kautta myös maiden rakenteellisiin ongelmiin. Toisaalta Bird et al. huomauttavat, että heikot hallitukset vaikuttavat negatiivisesti maidensa kykyyn noudattaa rahaston ohjelmia ja

kohdemaiden kotimaiset investoinnit ovat alhaisella tasolla, mitkä seikat lisäävät tehtävän haasteellisuutta.

Usein esitetty kysymys rahaston toiminnan kannalta onkin miten rahaston tulisi (radikaalisti) uudistaa ohjelmiensa ehdollisuutta vai tulisiko sen kokonaan luopua köyhien maiden (rakenteellisesta) rahoittamisesta. Isard (2005, 105) toteaa, että ohjelmienkin tavoitteena olevasta lopputulemasta on olemassa varsin laaja yhteysymmärrys ja kasvu sekä köyhyyden vähentäminen kuuluvat keskeisiin tavoitteisiin köyhille maille suunnatuissa ohjelmissa. Rahaston toiminnan kannalta olennaisinta lienee, että rahasto pystyy ymmärtämään köyhyyden vähentämisen esteet ja varmistamaan, että sen seuranta ja ohjelmat ovat myös makrotaloudellisesti johdonmukaisia molempien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kansainvälisen valuuttarahaston itsenäinen arviointitoimisto suosittaa raportissaan (2007), että ehdollisuuden käyttöä tulisi tehostaa yksilöimällä tarkasti tavoitteet, joihin asetetuilla ehdoilla pyritään ja seuraamalla näiden tavoitteiden toteutumista nykyistä tarkemmalla tasolla. Samalla ehtojen määrää tulisi rajoittaa noin kolmannekseen vuosien 1995–2004 keskiarvosta 17 ehtoa/vuosi/ohjelma. Finanssijärjestelmän ulkopuolisten tavoitteiden asetannassa Kansainvälisen valuuttarahaston tulisi tukeutua Maailmanpankin tarjoamaan asiantuntemukseen, eli instituutioon, jonka vastuulla pidemmän aikavälin kehityksen ohjaaminen muutenkin on. Dreher & Vaubel (2004, 50) argumentoivat toisin. Instituutioiden välistä kilpailua käsittelevään kirjallisuuteen pohjautuvan tutkimuksen mukaan Kansainvälisen valuuttarahaston ja Maailmanpankin tulisi määritellä kunkin omat lainaehdonsa, jolloin ideaalitilanteessa instituutioiden toiminta kilpailun seurauksena tehostuisi ja rahoitustarpeessa olevat maat valikoituisivat kulloiseenkin tilanteeseen paremmin soveltuvan rahoituslähteen piiriin.

Arviointitoimisto painottaa lisäksi tässäkin yhteydessä, että valuuttarahaston asettamat tavoitteet tulee väärinkäsitysten välttämiseksi kommunikoida tähänastista selvemmin kaikille sidosryhmille.

2.4.4 Rahaston kriisienhallinnan onnistumisesta

Alkaen Meksikon kriisistä 1994 useat kehittyvät taloudet erityisesti Aasiassa ja Latinalaisessa Amerikassa joutuivat kohtaamaan valuuttajärjestelmiinsä kohdistuneen kriisin. Maiden ongelmat lähtötilanteessa ovat eronneet toisistaan liittyen esim. maan velkaantumiseen tai yksityisen sektorin toimintaan. Maita yhdistävänä ja kriiseille altistavana tekijänä on kuitenkin voitu nähdä huomattavat, lyhytaikaiset

pääomanliikkeet, joissa maihin ensin virranneet yksityiset pääomat ovat kääntyneet pääoman paoksi markkinoiden sentimentin vaihduttua. Tästä syystä kriisejä onkin kutsuttu pääomatasekriiseiksi erotuksena perinteisemmistä vaihtotasekriiseistä.

Kansainvälinen valuuttarahasto osallistui kriisinhoitoon useissa maissa edellä mainituilla alueilla. Rahaston suoriutumisesta kriisienhallinnassa on sittemmin julkaistu laaja määrä tutkimuksia ja artikkeleita. Tutkimukset ja kritiikki on kuitenkin tehty tiettyjen rajoitusten vallitessa, joihin mm. Kansainvälisen valuuttarahaston Itsenäinen Arviointitoimisto omassa arviossaan (2003) kiinnittää huomiota. Ensinnäkin jälkikäteen tehdyt arviot hyötyvät väistämättä jälkiviisaudesta; päätökset on kriisitilanteessa tehty vähemmän tiedoin ja usein paineen alaisena. Toisekseen tutkimuksessa usein verrataan sitä mitä tapahtui siihen mitä *olisi voinut* tapahtua, mitä on lähes mahdotonta täsmällisesti määrittää. Lisäksi kriisitilanteissa vallitsee tavallista suurempi epävarmuus, jolloin ei ole niinkään merkityksellistä arvioida ohjelmien onnistumista jälkikäteen, kuin arvioida sitä mitkä olivat ohjelman onnistumisen mahdollisuudet silloin, kun niitä lähdettiin toteuttamaan.

Vaikka kiihkeimmät globalisaation vastustajat ovat kritisoineet Kansainvälisen valuuttarahaston toimintaa Aasian kriisien yhteydessä jyrkästikin, väitteitä tukevaa tutkimusaineistoa on vaikeampi löytää. Kuten Boorman et al. (2000) laajassa raportissaan toteavat, on vaikea osoittaa merkittäviä puutteita rahaston Aasiassa käyttämän kriisienhallinnan perusstrategiassa, jossa yhdistyivät rakennesopeutusohjelmien periaatteiden mukaisesti rahoitus ja toimintatapojen mukauttaminen. Latalaisessa Amerikassa tilanne oli erilainen. Hutchisonin & Noy'n tutkimukset (2003) osoittavat, että Latalaisessa Amerikassa rahaston ohjelmien kustannukset nousivat keskimääräistä korkeammiksi ja todennäköisyys ohjelmien epäonnistumiselle ja uusimiselle oli huomattavasti keskimääräistä suurempi. Tehdyn regressioanalyysin perusteella tutkimuksessa todetaan lisäksi, että kun rahaston ohjelmia edeltävä valuuttakurssin nopea heikkeneminen (valuuttakriisi) otetaan huomioon, rahaston ohjelmat menettävät merkityksensä vaihtotaseen sopeuttamista helpottavana osatekijänä. Latalainen Amerikka on volatiili markkina-alue, joka on kärsinyt huomattavasta makrotaloudellisesta epätasapainosta ja poikkeuksellisen korkeasta inflaatiosta. Peräkkäiset, epäonnistuneet vakautusohjelmat alueella ovat vähentäneet sopeutusohjelmien yleistä uskottavuutta, mikä on vaikuttanut vähentävästi myös yhteistyössä Kansainvälisen valuuttarahaston kanssa toimeenpantujen ohjelmien loppuun saattamiseen ja lisäksi yhdessä muiden tekijöiden kanssa hankaloittanut irtipääsyä epäonnistuneiden ohjelmien noidankehästä. Samantyyppiseen tulokseen on tullut myös Imam tutkimuksessaan (2007) valuuttarahaston rakennesopeutusohjelmien vaikutuksista

odotuksiin siirtymätalouksissa. Tutkimuksen mukaan ohjelmat vahvistavat merkittävästi (negatiivisia ja positiivisia) odotuksia taloudellisen kriisin alkuvaiheessa signaalointivaikutuksen ja pääomien sisäänvirtauksen myötä. Vaikutus kuitenkin vähenee ja muuttuu lopulta negatiiviseksi, jos maa joutuu turvautumaan peräkkäisiin ohjelmiin. Toisin sanoen ohjelmien maine vaikuttaa niiden uskottavuuteen.

Analyysissään 90-luvun pääomatasekriiseistä Kansainvälisen valuuttarahaston itsenäinen arviointitoimisto (2003) on koonnut yhteen suosituksia rahaston kriisienhallinnan parantamiseksi. Ensinnäkin seurannan tehokkuutta tulisi parantaa lisäämällä pääomataseen stressitestausta osaksi jäsenmaiden säännöllistä seurantaa ja pyrkimällä siten ennaltaehkäisevään toimintaan. Toisekseen seurannan vaikutuksia tulisi tehostaa saattamalla rahaston selkeästi laatimat tilannearviot julkisesti saataville. Lisäksi rahaston tulisi suorittaa pääomatasekriisejä koskevan ohjelmasuunnittelun perusteellinen uudelleenarviointi ja samalla pyrkiä ottamaan huomioon, että ohjelmien kaikkien komponenttien yhteenlaskettu vaikutus on riittävä luottamuksen palauttamiseksi. Rahaston tulisi myös pyrkiä toimimaan proaktiivisesti ja tekemään päätökset pohjautuen teknisiin ja tutkimuksellisiin seikkoihin jättäen muiden jäsenmaiden mahdolliset poliittiset intressit vähemmälle huomiolle. Lisäksi rahaston omaa maakohtaista kokemusta tulisi pyrkiä hyödyntämään samalla varmistaen, että ajankohtaista maatuntemusta on tarpeen mukaan myös saatavilla.

2.4.5 Rahaston toiminnan legitimitetistä

Keskustelu Kansainvälisen valuuttarahaston roolista ja sen tarpeellisuudesta on siis avattu jo laajastikin rahaston jäsenmaissa ja eri yhteisöissä. Ilmapiirin muuttuminen näkyy myös käytännössä, kun esimerkiksi Aasian kriisin johdosta valuuttarahaston tukeen turvautuneet maat pyrkivät nykyisin huolehtimaan maksukyvyystään omia reservejään kerryttämällä sen sijaan, että luottaisivat kriisitalanteessa rahaston apuun (Santor 2006, 14). Tämä on seurausta Aasian kriisin aikana rahaston ohjelmia kohtaan syntyneestä epäluottamuksesta; kyseiset maat kokivat heille ohjelmien puitteissa asetetut vaatimukset osittain kohtuuttomiksi muihin jäsenmaihiin verrattuna. Isardin mukaan (2005, 106) Kansainvälinen valuuttarahasto teki Aasian kriisin hoidossa kaksi laajasti tunnustettua, merkittävää virhettä. Ensinnäkin rahaston ei olisi pitänyt vaatia Aasian maita kiristämään veropolitiikkaansa: päätös joka pyörrettiin verrattain pian. Lisäksi pidettiin ylilyöntinä vaatia Aasian kriisin mailta liian monia samanaikaisia rakenteellisia muutoksia. Ohjelmien ehdollisuutta on tältäkin osin sittemmin muokattu. Kritiikkinä on lisäksi esitetty, että rahaston ei olisi pitänyt vaatia kriisimaita nostamaan korkotasojaan taloudellisten vakauttamisohjelmien alussa. Tästä ei ole olemassa yhtä

laajaa konsensusta kuin edellisistä. Todennäköisesti rahaston lähestymistapa yritys- ja rahoitussektorin uudelleenjärjestelyihin kuitenkin lisäsi luottamuksen heikkenemistä ja kriisien syvyyttä esimerkiksi Indonesiassa, mahdollisesti Thaimaassa, mutta ei niinkään Etelä-Koreassa.

Toisena osoituksena luottamuksen heikkenemisestä voidaan pitää Brasilian ja Argentiinan ratkaisua maksaa Kansainvälisen valuuttarahaston rahoittamat luotot takaisin ennenaikaisesti vuonna 2006. Näin maat pyrkivät itsenäiseen sisäpolitiikkaan irtautumalla Kansainvälisen valuuttarahaston vaikutuspiiristä (Santor 2006, 15). Sitten Etelä-Amerikassa on otettu askel pidemmälle ja useat eteläamerikkalaiset valtiot ovat liittyneet hankkeeseen, jonka tarkoituksena on perustaa Bank of the South (BoS, espanjaksi Banco del Sur), vaihtoehto instituutioille kuten Maailmanpankki ja Kansainvälinen valuuttarahasto. Hanke lähti liikkeelle joulukuussa 2006 Venezuelan presidentin, Hugo Chavezin, aloitteesta ja siihen ovat liittyneet Argentiina, Brasilia, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay ja Venezuela. Chile, Peru ja Kolumbia ovat toistaiseksi päättäneet seurata kehitystä sivusta (Heredia 2007, 1).

Etelän Pankin mandaatin määrittelemisen on vielä kesken ja perustajajäsenien kesken on suuria poliittisia erimielisyyksiä pankin tulevasta toiminnasta. Lopullista päätöstä ei toistaiseksi ole tehty varsin perustavaa laatua olevista kysymyksistä, kuten miten jäsenmaiden maksama alkupääoma määritellään ja miten toiminnan rahoitus jatkossa turvataan (Heredia 2007, 2). Lisäksi erityisesti Ecuador on painottanut BoS:n vastuuta ympäristönsuojelussa sekä kulttuurin ja koulutuksen edistämisessä, jolloin pankin pääasiallisiksi asiakkaisiksi muodostuisivat suuryritysten sijaan julkinen sektori sekä pienet, paikalliset tuottajat (Zibechi 2007, 2). Joka tapauksessa Etelän Pankki pystyisi toiminnassaan ottamaan isoja kansainvälisiä kilpailijoitaan paremmin huomioon paikallista näkökulmaa. Nähtäväksi jää miten paljon uusi pankki tulee laajemmin haastamaan uusliberalistisen talouspolitiikan ajattelumalleja ja priorisoimaan valtioiden sisäistä kehitystä suurien, monikansallisten hankkeiden edelle.

Kansainvälisen valuuttarahaston kannalta epäedullinen lopputulema olisi, että rahaston menettäessä legitimizeettiään, sen yleinen uskottavuus vähenee ja jäsenistö siirtyy asioimaan muiden, korvaavien instituutioiden kanssa. Toistaiseksi, Venezuelaa lukuun ottamatta, Etelän Pankin perustajajäsenet ovat kuitenkin ilmoittaneet, etteivät ne ole aikeissa luopua Kansainvälisen valuuttarahaston, tai muiden kansainvälisten instituutioiden, jäsenyydestä. Etelän Pankin perustamisen positiivisena vaikutuksena voidaan nähdä, että uusi pankki tuo lisäperspektiiviä länsimaisten rahoitusinstituutioiden

uudelleenorganisointiin ja parhaimmillaan Etelän Pankki tulee toimimaan tervetulleena lisänä vähän kilpailluilla kehitysrahoitusmarkkinoilla (Carroll 2007, 1).

3 YHTEENVETO - KANSAINVÄLISEEN VALUUTTARAHASTOON KOHDISTUVIA ODOTUKSIA

Vuodelle 2008 on asetettu paljon odotuksia Kansainvälisen valuuttarahaston toiminnan uudistamiseksi. Maksuosuuksien uudelleenmäärittelyn odotetaan edistyvän vuoden aikana ratkaisevasti ja kesäkuussa on valmistumassa rahaston läpinäkyvyyden uudelleenarviointi. Myös arvion rahaston ohjelmien ehdollisuudesta sekä Itsenäisen arviointitoimiston raportin rahaston vuorovaikutuksesta sen jäsenmaiden ja sidosryhmien kanssa on määrä valmistua kuluvan vuoden aikana. Rahaston toimintaan muutoksia ajavat tahot ovat kuitenkin osoittaneet huolensa siitä, että liian monet valuuttarahastossa ja esimerkiksi Yhdysvaltain valtiovarainministeriössä näkevät muutostarpeen vaatimattomaksi, jolloin toteutettavilla uudistuksilla on vaara jäädä pinnallisiksi.

Jäsenosuuksien uudelleenmäärittelyn katsotaan olevan keskeisessä asemassa Kansainvälisen valuuttarahaston hallinnon uudistamisessa ja tehostamisessa ja sitä kautta uudistuksen merkitystä rahaston luotettavuudelle ja jopa olemassaololle voidaan pitää ratkaisevana. Rahaston perustamisen aikoihin jäsenistön tarpeet olivat selkeämmin linjassa; minkä tahansa jäsenvaltion voitiin olettaa joutuvan turvautumaan Kansainvälisen valuuttarahaston apuun maksutaseongelmien rahoittamiseksi. Sittenkin valuuttakurssit ovat muuttuneet vaihtuviksi ja kansainväliset pääomamarkkinat ovat kehittyneet ja integroituneet merkittävästi. Samalla valuuttarahaston jäsenistö on jakautunut eri intressiryhmiin (kehittyneet/kehittyvät, velkojat/velalliset), mikä edellyttää rahastolta entistä selkeämpää tavoitteenasetantaa. Tilanne, jossa erityisesti suuret jäsenmaat käyttävät valuuttarahastoa enemmän omien, kuin koko rahaston, jäsenistön intressien edistämiseen, muodostaa merkittävän riskin koko rahaston legitimitetille.

Valtasuhteiden uudelleenallokointi rahaston sisällä tulisi siis toteuttaa siten, että lopputulos heijastaisi demokraattisemmin rahaston koko jäsenistön intressejä, mikä voidaan hoitaa sekä uudistamalla jäsenosuuksien määräytymisperusteita että muokkaamalla johtokunnan jäsenten edustamia vaalipiirejä. Nykyisellään valuuttarahaston johtokuntaa ei voida pitää homogeenisena eikä riippumattomana. Johtokunnan jäsenet edustavat omia poliittisia mandaattejaan ja heillä on lähtökohtaisesti erilaiset mahdollisuudet intressiensä ajamiseen. Johtokunnan edustajat

ovat toimistaan vastuussa edustamansa ryhmän tai jäsenmaan hallituksille, mutta tämä yhteys on käytännössä vaihtelevissa määrin heikentynyt, mikä korostuu erityisesti vaalipiireissä, joita johtaa äänimäärältään muita dominoiva maa. Valtasuhteiden uudelleenjärjestelyjen yhteydessä yksi kannanottoa vaativista peruskysymyksistä on mahdollistetaanko yksittäisille maille tai maaryhmittymille jatkossakin veto-oikeuden kautta erityinen vaikutuskanava rahaston toimintaan.

On myös nostettu esiin, että roolijakoa pääjohtajan ja johtokunnan välillä tulisi selkeyttää. Lisäksi on esitetty, että johtokunnan toiminnan läpinäkyvyyden lisäämiseksi sen jäsenten tulisi äänestyksissä ilmaista asemansa ennemmin muodollisen äänestyksen kautta kuin indikoimalla sen epäformaalisti. Rahaston toimista laadittavien kokouspöytäkirjojen ja keskustelunkuvausten julkistamista tulisi edelleen tehostaa ja laajentaa tyydyttämään kansalaisjärjestöjen, parlamentaarikkojen, akateemikkojen ja muiden sidosryhmien tarpeita. Rahaston tulisi pyrkiä parantamaan julkisen keskustelun laatua ja avoimuutta. Vaikka viestintää tulee selkeyttää, asioiden tarpeeton yksinkertaistaminen ei myöskään johda laadukkaaseen lopputulemaan.

Edelleen rahaston legitimitetin lisäämiseksi pääjohtajan valinnasta tulisi tehdä julkinen prosessi, jossa kandidaatteja arvioidaan meriittien, pikemmin kuin muiden ominaispiirteiden, kuten kansalaisuuden, perusteella. Lähtötilanteessa Kansainvälisen valuuttarahaston on myös ratkaistava kysymys rahaston oman **toiminnan rahoituksen** jatkuvuudesta (kasvavien) hallinnollisten kulujen kattamiseksi. Rahaston saama rahoitus on käänteisesti riippuvainen sen päätavoitteen toteutumisesta, eli taloudellisen vakauden lisääntymisestä, mikä ei sinänsä ole erinomainen lähtökohta tehokkaan toiminnan edistämiseksi. Rahoitukseen olisi saatava lisää ennustettavuutta ja rahoituksen riittävä taso on pystyttävä turvaamaan yhtälailla taloudellisesti vakaampina kuin heikoimpinakin aikoina. Periaatteellinen toimenpide-ehdotus rahoitustilanteen parantamiseksi on jo hyväksytty ja rahaston odotetaan ryhtyvän sekä tulo- että menopuolen käytännön uudelleenjärjestelyihin lähiaikoina.

Kansainvälisen valuuttarahaston itsenäisen arviointitoimiston riippumatonta ja itsenäistä roolia tulisi vahvistaa ja (samoin kuin rahaston) henkilöstön monimuotoisuuden lisäämistä edistää, jotta arviointitoimisto pystyy tehokkaasti työssään säilyttämään avoimen ja kriittisen suhtautumisen. Lisäksi päinvastoin kuin esimerkiksi Maailmanpankillä, Kansainvälisellä valuuttarahastolla ei ole olemassa lautakuntaa, asiamiestä tai valitusprosessia, joka voisi saattaa rahaston vastuuseen mahdollisesti aiheuttamistaan vahingoista. Tällaisen instanssin tai prosessin perustaminen edistäisi hyvien hallintotapojen noudattamista valuuttarahastossa.

Kansainvälisen valuuttarahaston rahoitusinstrumenttien ajantasaisuudesta tulee jatkossakin huolehtia ja rakennesopeutusohjelmien rakenteeseen ja toteutukseen liittyvät ongelmat ratkaista. Rahaston on ratkaistava mitkä ovat jatkossa sen kansainvälisen rahoituksen painopistealueet. Painottuuko rahaston toiminta takaisin maksutasekriisien lyhytaikaiseen rahoitukseen vai onko köyhyyttä vähentävät ja kasvua edistävät, rakenteelliset ohjelmat hyväksytty pysyväksi osaksi rahaston käytäntöjä? Missä määrin rahaston on syytä jatkossa ottaa sosiaalipoliittisia, yhteiskunnallisia tai esimerkiksi ympäristönsuojelullisia tavoitteita osaksi toteuttamiaan ohjelmia? Ohjelmien painopistealueiden viestimistä kohdemaille ja muille sidosryhmille on tehostettava, vaikka lisääntynyt keskustelu ja kohdemaiden osallistaminen suunnittelu- ja arviointiprosesseihin onkin jossain määrin lisännyt maiden sitoutuneisuutta ja samalla tietoisuutta ohjelmien köyhyysvaikutuksista. Myös kriisien ennakointi ja ennaltaehkäisy on kasvattanut merkitystään valuuttarahaston toiminnassa. Jatkossa rakennesopeutusohjelmien menestykselle olennaista on, että rahasto kykenee tapauskohtaisesti identifioimaan köyhyyden vähentämisen esteet ja varmistamaan, että sen toiminta on myös makrotaloudellisesti johdonmukaista asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Yhtenä keinona ohjelmien laadun parantamiseksi on ehdotettu rahaston paikallistuntemuksen lisäämistä sijoittamalla rahaston omia asiantuntijoita kohdemailhin ja yhdistämällä heidän kauttaan hankittua tietämystä osaksi rahaston toimeenpanemia ohjelmia.

Myös roolijakoa kansainvälisten finanssi-instituutioiden ja muiden globaalisti toimivien organisaatioiden välillä tulisi selkiyttää. Uudistustyön suurimpia haasteita onkin kansallisten näkemyserojen yhteensovittaminen. Jollain tavalla pitäisi pystyä määrittelemään ja viestimään Kansainvälisen valuuttarahaston rooli ja kehitys suhteessa kansainväliseen rahoitusmarkkinakehitykseen. Saamastaan kritiikistä huolimatta, tai ehkä juuri sen ansiosta, rahastossa tehdään uudistusten toteuttamiseksi jatkuvaa työtä, jotta esimerkiksi rahastolle annettu lisänimi Turkish Monetary Fund voitaisiin jättää omaan arvoonsa.

LÄHTEET

Abugre, Charles & Alexander, Nancy 1998. Non-governmental Organizations and the International, Monetary and Financial System. International Monetary and Financial Issues for the 1990s Volume IX, 107-125. UNCTAD, Geneva.

Bird, Graham 2001. IMF Programmes: Is there a conditionality Laffer curve? World Economics 2, 29-49.

Bird, Graham & Mumtaz, Hussain & Joyce, Joseph P. 2004. Many Happy Returns? Recidivism and the IMF. Journal of International Money and Finance, 231-351.

Boorman, Jack & Lane, Timothy & Schulze-Ghattas, Marianne & Bulír, Ales & Ghosh, Atish & Hamann, Javier & Mourmouras, Alexandros & Phillips, Steven 2000. Managing Financial Crisis: The Experience in East Asia. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 53.

Buira, Ariel 2002. Reforming the Governance of the Bretton Woods Institutions. Financing for Development, OPEC Fund Pamphlet Series No. 33, Wien.

Caliari, Aldo & Schröder, Frank 2002. Reform Proposals for the Governance Structures of the International Financial Institutions. A New Rules for Global Finance Briefing Paper. Friedrich-Ebert-Stiftung, Department for Development Policy, New York.

Carroll, Rory 2007. Nobel Economist Endorses Chávez Regional Bank Plan. The Guardian 12.10.2007, Guardian News and Media Limited.

Christofides, Charis & Mulder, Christian & Tiffin, Andrew 2003. The Link between Adherence to International Standards of Good Practise, Foreign Exchange Rates and Ratings. IMF Working Paper 03/74. Kansainvälinen valuuttarahasto, Washington.

Crockett, Andrew 2007. Final Report of the Committee of Eminent Persons to Study Sustainable Long-term Financing of IMF Running Costs, puheenjohtaja Crockett, Andrew. Kansainvälinen valuuttarahasto, Washington.

Dawson, Thomas C. & Gita, Bhatt 2001. The IMF and Civil Society Organizations: Striking a Balance. IMF Policy Discussion Paper 01/2. Kansainvälinen valuuttarahasto, Washington.

Dreher, Axel 2006. IMF and Economic Growth: The Effects of Programs, Loans, and Compliance with Conditionality. World Development, 34 (5), 769-788.

Dreher, Axel & Rupprecht, Sarah M. 2006. IMF Programs and Reforms – Inhibition or Encouragement? Economics Letters 95, 320-326.

Dreher, Axel & Vaubel, Roland 2004. The Causes and Consequences of IMF Conditionality. Emerging Markets Finance and Trade 40 (3), 05-06/2004, 26-54.

Economist, The 2007. Funding the Fund, The IMF Faces its Own Woes. The Economist, Finance And Economics 382 (8514), 3.2.2007, 73. Euroopan Parlamentti 2006. Päättöslauselma Kansainvälisen valuuttarahaston toiminnan strategisesta tarkistamisesta (2005/2121(INI)).

Fischer, Stanley 1999. Reforming the International Financial System. The Economic Journal 109, November 1999, F557-F576. Royal Economic Society, Blackwell Publishers, Oxford UK & Malden USA.

Financial Times, 29.08.2007. European Control of IMF to End. <http://www.ft.com>

G7 2007. Statement of G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors, 19.10.2007. <http://www.treasury.gov/press/releases/hp625.htm>

Global Transparency Initiative, 2007. Transparency at the IMF, A Guide for Civil Society on Getting Access to Information from the IMF, 19.10.2007. http://www.ifitransparency.org/doc/Transparency_IMF_GTI.pdf

Gompers, P. & Ishi, J. & Metrick, A. 2003. Corporate Governance and Equity Prices. Quarterly Journal of Economics 118 (1), 107-155.

Helsingin Sanomat, 2007. Ranskan entinen ministeri Dominique Strauss-Kahn IMF:n johtoon. 29.09.2007, B7. <http://www.hs.fi>

Heredia, Lourdes, 2007. Why South America Wants a New Bank. BBC News 10.12.2007, Washington. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7068124.stm>

Hutchison, Michael M. & Noy, Ian 2003. Macroeconomic Effects of IMF-Sponsored Programs in Latin America: Output Costs, Program Recidivism and the Vicious Cycle of Failed Stabilizations. *Journal of International Money and Finance* 22, 991-1014.

Imam, Patrick 2007. Effect of Structural Adjustment Programs on Expectations: The Case of Transition Economies. IMF Working Paper 07/261, Kansainvälinen valuuttarahasto, Washington.

Isard, Peter 2005. *Globalization and the International Financial System: What's Wrong and What Can Be Done*. Cambridge University Press, New York.

Jensen, Nathan M. 2004. Crisis, Conditions, and Capital: The Effect of International Monetary Fund Agreements on Foreign Direct Investment Inflows. *Journal of Conflict Resolution* 48 (2), 194-210.

Joyce, Joseph P. 2004. The Adoption, Implementation and Impact of IMF Programs: A Review of the Evidence. *Comparative Economic Studies* 46 (2), 451-467.

Joyce, Joseph P. 2005. Time Present and Time Past: a Duration Analysis of IMF Program Spells. *Review of International Economics* 13 (2), 283-297.

Kanbur, Ravi 2001. *Economic Policy, Distribution and Poverty: The Nature of Disagreements*. Cornell University Press.

Kansainvälinen valuuttarahasto 2000. Report to the IMF Executive Board of the Quota Formula Review Group, 28.4.2000. Kansainvälinen valuuttarahasto, Washington.

Kansainvälinen valuuttarahasto 2001. The Bank Working Group to Review the Process for Selection of the President & the Fund Working Group to Review the Process for Selection of the Managing Director. Draft Joint Report, 25.4.2001. Kansainvälinen valuuttarahasto, Washington.

Kansainvälinen valuuttarahasto 2003. Guide for Staff Relations with Civil Society Organizations, 10.10.2003. Kansainvälinen valuuttarahasto, Washington.

Kansainvälinen valuuttarahasto 2006. IMF Executive Board Recommend Quota and Related Governance Reforms. Press Release 06/189, 1.9.2006. Kansainvälinen valuuttarahasto, Washington.

Kansainvälisen valuuttarahaston itsenäinen arviointitoimisto 2003. The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil. Kansainvälinen valuuttarahasto, Washington.

Kansainvälisen valuuttarahaston itsenäinen arviointitoimisto 2006. Final Work Program for Fiscal Year 2007 and Beyond, 31.7.2006. Kansainvälinen valuuttarahasto, Washington.

Kansainvälisen valuuttarahaston itsenäinen arviointitoimisto 2007. An IEO Evaluation of Structural Conditionality in IMF-Supported Programs, 27.11.2007. Kansainvälinen valuuttarahasto, Washington.

Kelkar, Vijay L. & Chaudhry, Praveen K. & Vanduzer-Snow, Marta & Bhaskar V. 2005. Reforming the International Monetary Fund: Towards Enhanced Accountability and Legitimacy. Teoksessa Buira, Ariel (toim.). Reforming the Governance of the IMF and the World Bank, 45-74. Anthem Press, Lontoo.

Leech, Dennis & Leech, Robert 2004. Voting Power in the Bretton Woods Institutions. Warwick Economic Research Papers No. 718. Department of Economics, The University of Warwick.

Leech, Dennis & Leech, Robert 2005. Power Versus Weight in IMF Governance: The Possible Beneficial Implications of a United European Block Vote. Teoksessa Buira, Ariel (toim.). Reforming the Governance of the IMF and the World Bank, 251-282. Anthem Press, Lontoo.

Le Fort V, Guillermo 2005. Issues on IMF Governance and Representation: An Evaluation of Alternative Options. Teoksessa Buira, Ariel (toim.). Reforming the Governance of the IMF and the World Bank, 107-148. Anthem Press, Lontoo.

MacDonald, Rhona 2007. Experts call for Reform of the International Monetary Fund. The Lancet 370 (9601), 24.11.2007, 1749-1750.

Marchesi, Silvia & Sabani, Laura 2007. IMF Concern for Reputation and Conditional Lending Failure: Theory and Empirics. *Journal of Development Economics* 84, 640-666.

McLenaghan, John B. 2005. Purchasing Power Parities and Comparisons of GDP in IMF Quota Calculations. Teoksessa Buira, Ariel (toim.). *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank*, 171-194. Anthem Press, Lontoo.

Meltzer, Allan H. 2000. Report of the International Financial Institution Advisory Commission (Meltzer Commission), puheenjohtaja Allan H. Meltzer. Yhdysvaltain kongressi, Washington DC.

Mikesell, Raymond F. 1994. *The Bretton Woods Debate: A Memoir. Essays in International Finance* 192. Princeton University, Princeton.

Mohammed, Aziz Ali 2003. Burden Sharing at the IMF. G-24 Discussion Paper No. 24, 12/2003.

Rose, Andrew K. 2005. Which International Institutions Promote International Trade? *Review of International Economics* 13 (4), 682-698.

Santor, Eric 2006. Governance and the IMF: Does the Fund Follow Corporate Best Practise? Working Paper 2006-32. Bank of Canada, Ottawa, Kanada.

Scholte, Jan Aart 2002. Civil Society Voices and the International Monetary Fund. Project on Civil Society Voices and the Multilateral Organizations, North-South Institute, Ottawa.

Skala, Martin & Thimann, Christian & Wölfinger, Regine 2007. The Search for the Columbus' Egg: Finding a New Formula to Determine Quotas at the IMF. Euroopan Keskuspankki, Occasional Paper Series 70, elokuu 2007.

Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and it's Discontents*. W. W. Norton & Company, Inc., New York.

Suomen Pankki 2004. Euro & Talous: Rahoitusjärjestelmän vakaus, erikoisnumero. Libris, Helsinki.

Valtiovarainministeriö, 2001. Kansainvälisen rahoitusjärjestelmän kehittäminen – mitä on saatu aikaan. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 14/2001. Rahoitusmarkkinaosasto, Helsinki.

Van Houtven, Leo 2004. Rethinking IMF Governance. Finance & Development, September 2004, IMF Publications. Kansainvälinen valuuttarahasto, Washington.

Williamson, John 1990. What Washington Means by Policy Reform. Teoksessa Williamson, John (toim.). Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Institution for International Economics, Washington.

Wood, Angela 2001. Structural Adjustment for the IMF, Options for Reforming the IMF's Governance Structure. Bretton Woods Project, Lontoo.

Woods, Ngaire 2005. Making the IMF and the World Bank More Accountable. Teoksessa Buira, Ariel (toim.). Reforming the Governance of the IMF and the World Bank, 149-170. Anthem Press, Lontoo.

Woodward, David 2007. IMF Voting Reform: Need, Opportunities and Options. Paper for the G24 Technical Meeting 12.3.2007.

Zibechi, Raúl 2007. Bank of the South: Toward Financial Autonomy. Americas Program Report 6.7.2007, Centre for International Policy, Washington DC.

LINKKEJÄ

Financial Stability Forum

<http://www.fsforum.org/>

Kansainvälinen valuuttarahasto

<http://www.imf.org/>

Kansainvälinen valuuttarahasto, tiedonvälityksen ilmoitustaulu

<http://dsbb.imf.org>

Kansainvälisen valuuttarahaston itsenäinen arviointitoimisto

<http://www.iew-imf.org/>

Maailmanpankki

<http://www.worldbank.org/>

Kehitysyhteistyön palvelukeskus

<http://www.kepa.fi/>

LUETTELO KUVIOISTA JA TAULUKOISTA

Kuvio 1	Kansainvälisen valuuttarahaston jäsenvaltioiden lukumäärän kehitys
Kuvio 2	Kansainvälisen valuuttarahaston organisaatio
Kuvio 3	Kansainvälisen valuuttarahaston lainasaamiset
Kuvio 4	Kansainvälisten pääomanliikkeiden kasvu 1995 – 2005
Kuvio 5	Esimerkkejä Kansainvälisen valuuttarahaston yhteyksistä kansalaisyhteisöihin Ugandassa ja Yhdysvalloissa
Kuvio 6	Julkisen valinnan malli Kansainvälisen valuuttarahaston antolainauksen mahdollisuudesta
Taulukko 1	SDR:n vaihtokursseja 29.2.2008
Taulukko 2	Kansainvälisen valuuttarahaston myöntämä talousapu 2006–2008
Taulukko 3	Kansainvälisen valuuttarahaston edustuksen jakautuminen eri jäsenyyppien välillä
Taulukko 4	Jäsenmaat ilman äänivaltaa
Taulukko 5	Jäsenmaksukiintiöiden päivitykset
Taulukko 6	Euroopan Unionin ja Yhdysvaltojen äänivalta Kansainvälisen valuuttarahaston johtokunnassa
Taulukko 7	Vertailu jäsenmaiden BKT-painoista ostovoimapariteetilla ja valuuttakursilla muunnettuna
Taulukko 8	Kansainvälisen valuuttarahaston 185 jäsenmaasta 163 antoi julkaista raportin viimeisimmistä neljänneen sopimusartiklan mukaisista konsultaatioistaan. Taulukossa julkaisusta kieltäytyneet maat.
Taulukko 9	Hallintotapaindeksi
Taulukko 10	Kansainvälisen valuuttarahaston arvioidut tulot ja menot tilikausille 2007–2010
Taulukko 11	Kansainvälisen valuuttavaraston varat 30.9.2007
Taulukko 12	FSF:n identifioimat keskeiset suositukset ja vastuutahot rahajärjestelmän vakauden kannalta
Taulukko 13	Yli viisi vuotta jatkuneet ohjelmat yhteistyössä Kansainvälisen valuuttarahaston kanssa vuosina 1983 – 2000